

Taal lokaal



# Taal lokaal

Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone  
levende talen (OALT)

Monique Turkenburg



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, juni 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002

SCP-publicatie 2002/9

ISBN 90-377-0090-x

NUR 740

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: Jos Collignon

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Inhoud

	Voorwoord	1
1	Inleiding	3
1.1	'Een veelheid van talen is een last en een weelde'	3
1.1.1	Geschiedenis van het eigentaalonderwijs	3
1.1.2	Literatuur	6
1.1.3	De Wet OALT	10
1.2	Kader	13
1.3	Doel, vraagstelling en opzet van het onderzoek	17
1.4	Indeling van het rapport	20
DEEL 1 SURVEY		
2	Uitvoering van het survey-onderzoek	27
2.1	Inleiding	27
2.2	Dataverzameling	27
2.3	Respons en (non-)respons	29
2.4	Representativiteit van de respons	33
2.5	Enkele achtergrondgegevens	35
2.6	Conclusies	38
3	Starten met OALT	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Introductie Wet OALT	42
3.3	Behoeftetepeiling onder allochtone ouders en migrantenorganisaties	44
3.4	Formeel overleg en besluitvorming	47
3.5	Criteria voor het OALT-aanbod en voor de verdeling van middelen	49
3.6	Conclusies	53
4	OALT-cultuureducatie	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Overwegingen en randvoorwaarden	58
4.3	Gerealiseerd aanbod en gekozen model	60
4.4	Latente vraag	64
4.5	Knelpunten bij OALT-cultuureducatie	64
4.6	Conclusies	65

5	OALT-taalondersteuning	71
5.1	Inleiding	71
5.2	Overwegingen en randvoorwaarden	72
5.3	Gerealiseerd aanbod en gekozen model	73
5.4	Latente vraag	77
5.5	Knelpunten bij OALT-taalondersteuning	77
5.6	Conclusies	79
6	OALT-leerkrachten	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Bevoegdheden en scholing	83
6.3	Aanstelling	85
6.4	Wachtgeld en ziekte	85
6.5	Vacatures	86
6.6	Conclusies	87
7	Budget en middelen	89
7.1	Inleiding	89
7.2	Omvang budgetten	89
7.3	Inzet van financiële middelen	91
7.4	Evaluatie van het beleid	92
7.5	Conclusies	92
8	De deelname aan OALT nu en een vergelijking met OET(C)	95
8.1	Inleiding	95
8.2	De totale deelname aan OALT	95
8.3	Het bereik van OALT	99
8.4	De deelname aan OET(C) en OALT vergeleken	101
8.5	Conclusies	106
9	Conclusies survey	113
DEEL 2 FOCUSGROEPEN		
1	Inleiding	121
2	Uitvoering focusgroepen	125
2.1	De selectie van deelnemers	125
2.2	De eerste ronde	128
2.3	De tweede ronde	129
2.4	Conclusies	130
VI	Inhoud	

3	De groepen aan het woord	133
3.1	Inleiding	133
3.2	Reacties focusgroepen op resultaten onderzoek	133
3.2.1	De behoeftepeiling en raadpleging van ouders en migrantenorganisaties	133
3.2.2	De keuze voor OALT-cultuureducatie of taalondersteuning	136
3.2.3	De criteria voor het OALT-aanbod	140
3.2.4	Modellen voor taalondersteuning: wat is goede taalondersteuning?	142
3.2.5	Modellen voor OALT-cultuureducatie: wat is goede cultuureducatie?	150
3.2.6	Het gerealiseerde aanbod: de taalgroepen en het aantal leerlingen	154
3.2.7	De OALT-leerkrachten	156
3.2.8	De OALT-middelen	160
3.3	Conclusies	163
4	OALT nu en OALT in de toekomst	169
4.1	Inleiding	169
4.2	OALT nu	169
4.2.1	De waardering van OALT	169
4.2.2	Knelpunten	176
4.3	Hoe kan het beter?	179
4.3.1	Voorgestelde verbeteringen	179
4.3.2	Heeft OALT wel een toekomst?	183
4.4	Mogelijke alternatieven: een taalschool of meertalig basisonderwijs	184
4.4.1	Een taalschool	184
4.4.2	Meertalig basisonderwijs	189
4.4.3	De alternatieven gewogen	191
4.5	Conclusies	192
5	Conclusies focusgroepen	195
DEEL 3 SLOT		
1	Inleiding	203
2	Conclusies	205
3	Epiloog	221
	Summary	231
	Literatuur	235
	Publicaties van het SCP	241





## Voorwoord

Bijna dertig jaar wordt er in Nederland in het basisonderwijs gesubsidieerd eigentaal-onderwijs gegeven aan kinderen van migranten en bijna dertig jaar is dit eigentaal-onderwijs onderwerp van discussie. De doelstellingen, de opzet en uitvoering van het eigentaalonderwijs hebben in deze jaren vele veranderingen ondergaan. Deze wijzigingen zijn kortweg ingegeven door de veranderde situatie van de migranten in Nederland (van tijdelijke tot permanente vestiging), veranderingen in het politieke klimaat, veranderde inzichten omtrent taalverwerving en de betekenis van de moedertaal daarbij en ervaringen met de achterblijvende prestaties van allochtone leerlingen in het onderwijs. De meest recente verandering onderging het onderwijs in de eigen taal met de introductie van de Wet Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT). Vanaf augustus 1998 behoort dit OALT-beleid tot de taken van gemeenten.

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur (OCenW) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzocht hoe de uitvoering van het OALT-beleid verloopt. Het onderzoek vond plaats onder gemeenten die bij het van kracht worden van de wet in 1998 voor OALT een doeluitkering van het rijk ontvingen. Het onderzoek is het vervolg op een in 2001 door het SCP uitgevoerde verkenning van het OALT-beleid in zeven gemeenten.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een landelijke survey onder gemeenten naar de stand van zaken rond het OALT. Gaat de voorkeur in gemeenten uit naar OALT-taalondersteuning, waarbij de eigen taal van een leerling wordt benut voor het leren van het Nederlands? Of hebben gemeenten een voorkeur voor OALT-cultuureducatie, waarbij het leren van de eigen taal en cultuur centraal staan? Welke taalgroepen en hoeveel leerlingen uit het basisonderwijs maken momenteel gebruik van het OALT? Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van dit beleid en hoe zit het met de OALT-leerkrachten?

Het eerste deel van dit rapport bevat de 'feiten en cijfers', het tweede deel de 'meningen en discussie'. In dit tweede deel geven gemeentelijke beleidsmedewerkers, schooldirecteuren, OALT-leerkrachten en groepsleerkrachten hun reactie op de onderzoeksresultaten (gepresenteerd in het eerste deel) en discussiëren ze met elkaar over actuele ontwikkelingen in het OALT.

Het SCP bedankt op deze plaats dr. Adrie Claassen van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) in Nijmegen die de survey onder gemeenten uitvoerde. Het Bureau Veldkamp in Amsterdam organiseerde het focusgroepenonderzoek. De beleidsmedewerkers, de schooldirecteuren, de OALT-leerkrachten en de groepsleerkrachten zijn wij erkentelijk voor hun tijd en moeite en voor hun bijdrage aan de discussie.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



# 1 Inleiding

## 1.1 ‘Een veelheid van talen is een last en een weelde’<sup>1</sup>

Taal en integratie zijn op de een of andere manier met elkaar verbonden. Integratie kan op verschillende manieren worden benaderd. Vaak worden een structurele variant (gebaseerd op posities in kerninstituties als arbeidsmarkt en onderwijs) en een meer sociaal-culturele variant onderscheiden, waarin normen en waardenoriëntaties maar dus ook taal centraal staan (Dagevos 2001). In maatschappelijke debatten over integratie wordt regelmatig de aandacht gevestigd op de mate waarin nieuwe of al langer in Nederland wonende migranten de Nederlandse taal beheersen. Zo waren er de afgelopen tijd (het afgelopen jaar was *Het jaar van de talen*) in de pers alarmerende en soms ook weer relativerende berichten over een door hun gebrekkige beheersing van het Nederlands stagnerende integratie van oudere allochtonen en het al dan niet falen van inburgeringscursussen voor nieuwkomers. Daarnaast waren er ook berichten over allochtone gemeenschappen in de grote steden die zelf taallessen Nederlands opzetten voor de al langer in Nederland wonende Turken en Marokkanen.

In Nederland wordt van migranten en hun kinderen verwacht dat zij zich de Nederlandse taal eigen maken. Er wordt verondersteld dat dit een positief effect heeft op hun integratie. Een Marokkaanse deelnemer aan een cursus ‘Nederlands en maatschappij-oriëntatie’ verwoordt deze relatie aldus:

*‘Als we jullie taal spreken, zijn we niet langer gastarbeiders, maar landgenoten.’<sup>2</sup>*

Maar daarnaast hebben grote groepen migranten in Nederland al jaren de mogelijkheid om hun kinderen in het basisonderwijs ook de moedertaal te laten leren.

*‘Mensen hebben het recht om elke taal te gebruiken die ze bevalt, en zeker hun moedertaal. (...) Ze hebben ook het recht de talen voor communicatie op lange afstand te leren, al was het maar omdat die hun betere kansen biedt. In de binnenlandse context stelt de centrale, nationale taal hen in staat om voortgezet onderwijs te volgen, werk te vinden, de instanties te benaderen, en deel te nemen aan de politiek; kortom, zich toegang te verschaffen tot de brede samenleving (De Swaan 2002: 237).’*

Dit citaat van De Swaan schetst grofweg de contouren van het thema van dit rapport. Enerzijds het recht en de behoefte van mensen om hun moedertaal te behouden en te cultiveren, en anderzijds de noodzaak voor migranten om de nationale taal van het vestigingsland te leren, aangezien deze hun (meer) mogelijkheden biedt.

### 1.1.1 Geschiedenis van het eigentaalonderwijs

Het onderwijs in de eigen taal en cultuur (OET(C)) heeft een lange en turbulente geschiedenis. Eind jaren zestig is gestart met onderwijs aan bepaalde groepen leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond in de eigen taal en cultuur van die leerlingen. Het onderwijs werd georganiseerd door ouders en ondersteund door

ambassades en zelforganisaties. Het hoofddoel van dit onderwijs was om leerlingen makkelijker te laten reïntegreren als zij zouden terugkeren naar het land van herkomst. Er ontstond zo een particuliere – en via het land van herkomst mede ondersteunde – praktijk van eigentaalonderwijs, volledig los van het reguliere onderwijs.

In de jaren zeventig werden deze initiatieven mede gefinancierd door de overheid. Aanvankelijk waren dat subsidies van het ministerie van CRM, maar met de toenemende gezinshereniging werden de kosten voor het ministerie te hoog (Driessen 1990). De financiering van dit onderwijs is daarna overgenomen door het ministerie van OCenW. Everts (1984) merkt op dat het OET(C) een unieke invoeringsgeschiedenis heeft: 'Voor grote groepen kinderen werd in 1974 een vak- en vormingsgebied ingevoerd, zoals dat nog nooit gebeurd is: zonder enige voorbereiding en begeleiding, zonder leerplan, zonder toezichtmogelijkheden, zelfs zonder wettelijke basis' (Everts 1984: 52. In: Driessen 1990: 24).<sup>3</sup>

Pas in 1984 krijgt het OET(C) een wettelijke basis in de Wet lager onderwijs (later gecontinueerd in de Wet basisonderwijs). Dit houdt in dat scholen met Molukse, Griekse, Italiaanse, Joegoslavische, Kaapverdische, Marokkaanse, Portugese, Spaanse, Tunesische en Turkse leerlingen, of met leerlingen wier ouders komen uit een land van de Europese Unie of vluchteling zijn, ervoor kunnen kiezen OET(C) in het schoolwerkplan op te nemen. Daar is een maximum aantal uren aan verbonden (tot 1985 was dat maximaal vijf uur per week onder of na schooltijd en na 1985 werd dat maximaal 2,5 uur onder schooltijd en maximaal nog eens 2,5 uur na schooltijd) en een minimale groepsgrootte van acht leerlingen. Het zijn aparte docenten – geworven in het land van herkomst – die de lessen geven, en aan wie later ook wettelijke bevoegdheidseisen zijn gesteld. Halverwege de jaren negentig is daar de eis bijgekomen dat OET(C)-leerkrachten de Nederlandse taal in voldoende mate moeten beheersen.

In het begin trachtte men nog in de OET(C)-lessen een onderscheid te maken tussen leerlingen die naar het land van herkomst zouden terugkeren en leerlingen die in Nederland zouden blijven. Voor de eerste categorie zou de eigen taal voorop moeten staan en voor de tweede categorie zou de integratie in het Nederlandse schoolsysteem voorop moeten staan. Het bleek in de praktijk evenwel lastig om een onderscheid tussen beide categorieën te maken; daarom werd met beide mogelijkheden rekening gehouden (Driessen 1990). Met de jaren wordt duidelijk dat grote groepen migranten niet zullen remigreren, maar zich hier permanent zullen vestigen. Al begin jaren tachtig was het accent aan het verschuiven van een oriëntatie op het herkomstland naar het Nederlandse onderwijs. Vanaf die tijd komt de nadruk in het OET(C) steeds meer op taal te liggen en veel minder op cultuur. Typerend voor het OET(C) is volgens Broeder en Extra (1999) dat zelfstandige of intrinsieke doelstellingen ondergeschikt zijn aan doelstellingen in termen van ondersteuning: een brugfunctie tussen thuis- en schoolmilieu<sup>4</sup> en het bevorderen van de beheersing van het Nederlands en schoolsucces. Begin jaren tachtig werd het OET(C) tevens nog een rol toegekend in het stimuleren van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn bij leerlingen en zou het bovendien bijdragen aan intercultureel onderwijs. Eind jaren tachtig werden weer andere

doelstellingen geformuleerd in de Concept beleidsnotitie *Onderwijs in de eigen taal* (in: Driessen 1990: 22):

- het onderhouden/verwerven van de eigen taal, dat wil zeggen de officiële taal van het land van oorsprong, mede ten behoeve van toegang tot het eigen culturele erfgoed;
- het bijdragen aan de ontwikkeling van het zelfconcept, van een eigen culturele identiteit in de Nederlandse samenleving.

OET(C) werd taalonderwijs, waarbij in de bovenbouw van het basisonderwijs alleen de officiële landstaal mocht worden onderwezen, maar in de onderbouw de moedertaal nog zou mogen worden benut als instructietaal.

Een belangrijke laatste verschuiving die het beleid ten aanzien van het onderwijs in de eigen taal ondergaat, vond begin jaren negentig plaats. Toen raakte het perspectief van ondersteuning bij (taal-)achterstanden ondergeschikt aan het cultuurperspectief. De Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs, onder leiding van Van Kemenade, bepleitte een geheel nieuwe opzet van het vak in de rapportage *Ceders in de tuin* (Van Kemenade et al. 1992). In het advies werd geconstateerd dat er op basis van onderzoek geen duidelijke aanwijzingen zijn dat het onderwijs in de eigen taal een positief effect zou hebben op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Net als bij autochtone leerlingen hangen de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen samen met sociaal-economische factoren en dus niet met etniciteit. Men concludeerde dat vanuit het oogpunt van achterstandsbeleid onderwijs in de eigen taal niet dwingend geboden is. Het belang van een beleid dat het behoud en de ontwikkeling van de in Nederland levende allochtone talen waarborgt, werd vooral van cultuurpolitieke en economische aard geacht.

De commissie Van Kemenade benadrukte de zelfstandige, culturele functie van onderwijs in de thuistaal. Men introduceerde de term ‘allochtone levende talen’. Hier wordt elke taal onder verstaan die niet uit Nederland afkomstig is, maar wel bij Nederlandse inwoners in levend gebruik is (Van Kemenade et al. 1992: 39). Aan het thuistaal-criterium werd de voorkeur gegeven boven het generatie- en achterstandscriterium. In de Uitwerkingsnotitie *Onderwijs in Allochtone Levende Talen* (Netelenbos 1995) zijn enkele centrale elementen uit het advies van de commissie overgenomen. De notitie vormde de basis van de nieuwe Wet OALT, die het onderwijs in de eigen taal regelt en die in 1998 van kracht werd. Het is de bedoeling dat OALT een onderwijsactiviteit blijft, geplaatst in een cultureel perspectief en niet in het perspectief van achterstandsbestrijding (TK 1995/1996, 23447, nrs 7-8).

#### *Van remigratie naar achterstandsbestrijding naar cultuurbeleid*

Aanvankelijk was dus het achterliggende idee van het OET(C)/OALT-beleid dat de kinderen van in Nederland werkende migranten weer zouden terugkeren naar het land van herkomst en daarom een band dienden te behouden met de taal en cultuur van het thuisland. Het vak OET(C) was in dat kader dan ook een tijdelijke voorziening voor kinderen van de eerste en tweede generatie van een beperkt aantal taalgroepen,

waarin bovendien een indicator voor achterstand in sociaal-economische status een rol speelde (om deze reden kwamen bijvoorbeeld Chinese kinderen niet voor OET(C) in aanmerking).

Opvallend in deze geschiedenis is dat toen het terugkeerperspectief eerst op de achtergrond raakte en uiteindelijk verdween, beleidsmatig de aandacht niet exclusief werd gericht op een snelle integratie in het onderwijs en het verwerven van het Nederlands als tweede taal. Het OET(C)-beleid bleef daarentegen gehandhaafd<sup>5</sup>, terwijl de doelstellingen keer op keer werden aangepast. Deze wisselende doelstellingen komen ook tot uitdrukking in de naamgeving: van OET(C) naar OET naar OALT. In deze rapportage wordt voor de periode voorafgaand aan de introductie van OALT de aanduiding 'OET(C)' gebruikt.

Internationaal vergelijkend onderzoek naar de status van allochtone talen in België (met name Vlaanderen), Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden laat vergelijkbare ontwikkelingen in het eigentaalonderwijsbeleid zien. Eerst was het beleid gebaseerd op een remigratieperspectief, vervolgens lag het accent op (onderwijs-) achterstandsbestrijding en ten slotte verwerd het beleid tot cultuurbeleid (Broeder en Extra 1999. In: Extra et al. 2001).

Teunissen (1997) stelt dat het steeds wisselen van doelstellingen of het steeds nieuwe doelstellingen toevoegen aan het vak, in de praktijk veel problemen opleverde. Scholen moesten met het wisselen van de doelstellingen hun onderwijs aanpassen en bovendien bracht het de samenhang van de leerervaringen van leerlingen in gevaar (Teunissen 1997: 46).

### 1.1.2 Literatuur

Kenmerkend voor de discussie over OET(C) en OALT lijkt de schijnbaar onoverbrugbare kloof tussen voor- en tegenstanders van dit onderwijs in de eigen taal en cultuur. In een al wat ouder overzicht schetsen Lucassen en Köbben (1992) deze lange discussie vanaf de start van het migrantenbeleid en het begin van OET(C) tot 1991. Door de jaren heen worden er verschillende argumenten in het debat aangevoerd voor het bestaansrecht van OET(C), door hen een: 'kluwen van psychologische, cognitieve en politieke elementen' genoemd. Maar het meest typerende van het debat vinden Lucassen en Köbben (1992) de hardnekkigheid van de polarisering tussen voor- en tegenstanders van dit onderwijs. Sommigen benadrukken de grote symbolische waarde die het beleid uitstraalt naar de doelgroepen, anderen spreken van lippendienst. Na 1991 is dit debat over OET(C)/OALT niet stilgevallen maar op een vergelijkbare wijze verder gegaan.

#### *Argumenten van voor- en tegenstanders*

Nog steeds staan in het debat over eigentaalonderwijs voorstanders van een actiever en gericht Nederlandsetaalbeleid voor allochtone leerlingen op gespannen voet met verdedigers van meertaligheid (Bennis et al. 2000). De achterliggende vraag in het debat is of een andere thuistaal dan het Nederlands als 'handicap' voor de schoolloopbaan van een leerling moet worden gezien, of juist als een verrijking.

FORUM, het instituut voor multiculturele ontwikkeling, wijst in 1996 het 'handicap'-argument van de hand en benadrukt het belang van een goede beheersing van de eigen taal als een belangrijke voorwaarde voor het leren van een andere taal i.c. het Nederlands (FORUM, 1996). Teunissen (1997) brengt een aantal wetenschappelijke inzichten naar voren die juist een argument voor verrijking lijken te zijn. Het komt erop neer dat een wederzijds ondersteunende koppeling tussen onderwijs in de thuistaal en onderwijs van en in een tweede taal mogelijk is:

- Goed onderwijs in taal 1 versterkt de conceptuele basis waarop de gebruiker kan terugvallen om in taal 2 te functioneren. Belangrijkste aspecten waarop winst te behalen valt, zijn: begripsontwikkeling, ontwikkeling van cognitieve processen/strategieën zoals taalleerstrategieën, leesstrategieën en bijvoorbeeld het gebruik van een woordenboek.
- Het hanteren van de aanvankelijk dominante taal (eigen taal) voor de overdracht van kennis en vaardigheden kan de conceptuele inhoud van de te leren en verder te ontwikkelen taal (Nederlands) versterken. Het helpt uiteraard als de conceptuele inhoud van beide talen op elkaar wordt afgestemd.
- Daarnaast is de kwaliteit van de opvoeding en van het onderwijs belangrijk. Naarmate de opvoeding van leerlingen in cultuurpedagogisch opzicht meer aansluit bij de onderwijspraktijk in de tweede taal, is de tweede taalverwerving eenvoudiger en zijn de leerlingen meer in staat redelijke onderwijsresultaten te behalen. Cultuurpedagogische afstemming tussen het eigentaalonderwijs en Nederlandstalig onderwijs zullen kortom ontwikkelingsbevorderend werken.
- Specifiek taalverwervingsonderwijs is in het begin effectiever dan later. Goede vorderingen kunnen later met name worden gemaakt door de nieuwe taal direct aan te wenden op nieuwe functies en domeinen. Teunissen stelt dat het mogelijk is om vanaf groep vijf de inhoud van het kerncurriculum van de basisschool in de allochtone groepstaal te behandelen en de leerlingen op die manier twee kansen te geven zich kernbegrippen uit andere vakgebieden eigen te maken en daarbij tevens de eigen taal verder te ontwikkelen. Deze optie vraagt om een goede samenwerking tussen de groepsleerkracht en de OET(C)/OALT-leerkracht (Teunissen 1997: 52-53).

Naast deze taalondersteunende voordelen benadrukken voorstanders van eigentaalonderwijs het belang van het verder ontwikkelen van de moedertaal of thuistaal van een leerling en het versterken van het contact met de cultuur van het herkomstland. Beide aspecten zouden een gunstige invloed hebben op de ontwikkeling van de eigen identiteit van kinderen in een multiculturele omgeving. Daarnaast wordt als voordeel genoemd dat het onderwijs in de eigen taal de school toegankelijker maakt voor allochtone ouders. Het schept een band als er aandacht aan de thuistaal wordt besteed binnen het Nederlandse onderwijs, en de OET(C)/OALT-leerkrachten kunnen een brugfunctie vervullen in het contact tussen ouders en school.

### Mogelijke effecten

Recent kwam uit een kleinschalig onderzoek<sup>6</sup> naar de effecten van het onderwijs in de eigen taal naar voren, dat allochtone leerlingen hier geen andere sociale competenties leren dan in de gewone les. Wel zouden de leerlingen vrolijker zijn en minder teruggetrokken en zouden ze hun gevoelens makkelijker uiten. Er zou in de OALT-les (overigens ingevuld met taalondersteuning) meer sprake zijn van interactie; de leerlingen zouden hulpvaardiger zijn en gemotiveerder.<sup>7</sup> Positieve effecten van het eigentaalonderwijs op de *cognitieve* ontwikkeling van allochtone leerlingen en op het leren van het Nederlands zijn in Nederland evenwel nooit duidelijk aangetoond (Driessen et al. 1989, Driessen 1990, Emmelot et al. 2001). Overigens is ook niet aangetoond dat er een negatief effect uitgaat van het eigentaalonderwijs (Appel en Vermeer 1994, Appel 2000). Zo scoren leerlingen die in het Turks OET(C) volgen, op toetsen aan het eind van de basisschool even goed als vergelijkbare leerlingen die in Turkije de lagere school volgen, en op het onderdeel begrijpend lezen doen zij het zelfs iets beter (Teunissen 1997). Dergelijke positieve effecten van Arabisch voor Marokkaanse leerlingen zijn evenwel niet vastgesteld (Teunissen 1997, Broeder en Extra 1999). Broeder en Extra (1999) noemen het opmerkelijk dat evaluatieonderzoek doorgaans niet was gericht op de vorderingen in de eigen taal, maar zich beperkt heeft tot de effecten van de eigen taal op de Nederlandse taal en op schoolsucces (Broeder en Extra 1999: 5).

### Onderwijsachterstanden en taal

Een feit is dat veel allochtone leerlingen aan het eind van de basisschool te weinig hebben geprofiteerd van het onderwijs en in kernvakken een grote achterstand hebben opgebouwd ten opzichte van vergelijkbare autochtone leerlingen. Verschillende onderzoeken hebben een achterstand op het gebied van taal en rekenen aangetoond. Een verklaring voor deze achterstanden moet volgens Teunissen (1997) (vgl. ook Tesser et al. 1996, 1999; Tesser en Iedema 2001) worden gezocht in het feit:

- dat de meeste allochtone leerlingen van de grote taalgroepen Turks en Marokkaans, en ook van Chinees de basisschool binnenkomen op het moment dat Nederlands voor hen niet de dominante taal is. Bij leerlingen van kleinere taalgroepen als Italiaans, Spaans, Portugees en Moluks is Nederlands overigens meestal wel de dominante taal (Kabdan et al. 1997);
- dat dit tot een verlate start leidt in het verwerven van het Nederlands;
- dat de mondelinge taalverwerving aanvankelijk voorspoedig verloopt, maar stagneert bij de overgang van technisch naar begrijpend lezen, voornamelijk onder invloed van de achterblijvende woordenschatontwikkeling;
- dat het leerplan op de basisschool te weinig rekening houdt met deze verlate start en er feitelijk te hoge eisen worden gesteld aan de taalvaardigheid van allochtone leerlingen;
- dat de compenserende mogelijkheden vanuit het eigentaalonderwijs te weinig worden benut voor het integreren in schoolse taken en schooltaalvaardigheden;
- dat veel allochtone leerlingen noch vanuit het thuismilieu noch vanuit de school voldoende cognitief gestimuleerd worden (Teunissen 1997: 16).



Vanwege deze onderwijsachterstandsproblematiek betogen anderen in het debat dat er meer nadruk moet worden gelegd op de Nederlandse taal en dat dit ook de instructietaal zou moeten zijn voor kinderen bij wie een andere taal aanvankelijk dominant is. 'Immersion' of gestructureerde onderdompeling in de tweede taal zou de aangewezen manier zijn om deze allochtone leerlingen aan het basisschoolcurriculum deel te laten nemen (vgl. bijvoorbeeld De Jong 2000; Van der Gaag 2000). Eigentaalonderwijs zou allochtone leerlingen niet helpen bij het wegwerken van hun achterstand. Driessen sprak destijds al van 'een naïeve opvatting over de compenserende werking van OET(C), gekoppeld aan een onderschatting van de ernst van de achterstanden van allochtonen (Driessen 1994: 55)'.

Leerlingen voor wie het risico op achterstand groot is, moeten dit risico niet vergroten door lessen van het kerncurriculum te missen ten gunste van lessen in de eigen taal. Het eigentaalonderwijs zou een extra belasting zijn voor kinderen die het op school toch al moeilijk hebben (Van der Gaag 2000: 255).

Veel allochtone leerlingen komen bovendien maar beperkt in aanraking met de Nederlandse taal. Zo spreekt<sup>8</sup> een ruime meerderheid van de Turkse en Marokkaanse ouders de eigen taal met hun kinderen en spreekt een kwart thuis Nederlands met elkaar. Bij Antillianen en Surinamers is dat juist andersom, van hen spreekt eenderde tot driekwart overwegend Nederlands met hun kinderen<sup>9</sup> (Dagevos 2001: 61). Onderzoek wijst uit dat het gebruik en de beheersing van het Nederlands door de ouders gevolgen heeft voor de prestaties van hun kinderen (Tesser en Iedema 2001). Een Nederlandstalige omgeving heeft vooral een gunstige invloed op de begripsmatige ontwikkeling van de kinderen, voor cognitieve vaardigheden waarin de taal een minder belangrijke rol speelt, maakt dit niet uit. Maar een betere Nederlandse taalvaardigheid van de ouders heeft op zowel talige als minder talige cognitieve vaardigheden van hun kinderen een gunstige invloed (Tesser en Iedema 2001: 30). Ook Leseman en De Jong (2000) stellen dat informele leerprocessen in het gezin in termen van stimulering van algemene taalvaardigheid en cognitieve ontwikkeling van invloed zijn op bijvoorbeeld de leesvaardigheid van kinderen.

Maar niet alleen de taal die de leerling thuis met zijn of haar ouders spreekt, is van invloed op de mate waarin allochtone leerlingen ook werkelijk 'ondergedompeld' worden in de Nederlandse taal. Ook de samenstelling van een school of klas waarin allochtone leerlingen intreden, is belangrijk (Crul 2000). Op 'zwarte scholen' worden allochtone leerlingen in het onderlinge contact met klasgenoten veel minder met Nederlands geconfronteerd dan op 'witte scholen'<sup>10</sup>. Hetzelfde geldt voor de buitenschoolse omgeving waarin kinderen verkeren. En ook de samenstelling van de buurt is medebepalend voor de mate waarin allochtone kinderen te maken hebben met het Nederlands als voertaal.

### *Patstelling over de rol van de eerste taal bij verwerving van de tweede taal*

Over de oorzaken van achterstanden in de Nederlandse taalontwikkeling bij grote groepen kinderen van migranten bestaat zowel in de literatuur als in het veld veel overeenstemming; over de aanpak ervan is de consensus eveneens groeiende. Dat een vroege, adequate ontwikkeling van de Nederlandse taal nodig is en dat die ook noodzakelijk is voor de schoolloopbaan, de latere kansen op de arbeidsmarkt en de integratie van allochtone leerlingen in het algemeen, wordt bijvoorbeeld breed onderschreven.

Het OALT-beleid en daarvoor het OET(C)-beleid wordt gehinderd door onduidelijkheid over de rol van de eigen taal van een leerling in het proces van tweedetaalverwerving en op de daarmee verbonden doelen in termen van succesvolle schoolloopbaan, kansen op de arbeidsmarkt, emancipatie en participatie of integratie in het algemeen.

De literatuur en ander onderzoek lijken hier geen uitsluitsel over te geven, zoals de vorige paragrafen lieten zien. Er kunnen grofweg twee haaks op elkaar staande ‘oplossingen’ of onzekerheidsreducties worden onderscheiden voor het geconstateerde probleem. Zo zijn er de aanhangers van de zogenoemde onderdompelingstheorie (zoveel mogelijk en zo exclusief mogelijk aandacht voor het Nederlands) die evenwel op gespannen voet staan met de meer multicultureel en/of linguïstisch georiënteerden, die juist de aandacht willen richten op het verder ontwikkelen van de eigen taal en cultuur (thuis taal, moedertaal). De eerste groep stelt dat (school)loopbaan- en integratiedoelen het beste bereikt kunnen worden door veel en zelfs exclusief aandacht te besteden aan de Nederlandse taal; de tweede groep stelt dat de doelen juist beter zijn gediend bij extra aandacht voor de eigen taal en cultuur of dat deze hierdoor in ieder geval niet gehinderd worden. Daarbij kan nog de nuancering worden aangebracht tussen degenen die de eigen taal een directe rol toebedelen (een betere kennis van de eerste taal leidt tot een snellere/betere tweedetaalverwerving) en degenen die die rol als indirect aanduiden (kennis van de eigen taal en cultuur levert een positieve bijdrage aan de identiteitsvorming van een leerling; hierdoor neemt het zelfbewustzijn van de leerling toe en daarmee ook zijn kansen op een succesvolle schoolloopbaan, emancipatie en participatie enzovoort.).

Het laatste woord in deze discussie is nog niet gezegd. Midden in dit voortdurende politieke en publieke debat over multiculturaliteit, integratie, onderwijsachterstand, Nederlandse taal(verwerving) en meertaligheid, wordt momenteel door ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten gesubsidieerd onderwijs aangeboden in de eigen taal, zelfstandig of ter ondersteuning van het Nederlands. Landelijk is hier 63 miljoen euro (139 miljoen gulden) mee gemoeid.

#### 1.1.3 De Wet OALT

Gemeenten die voor OALT-middelen in aanmerking komen, krijgen sinds augustus 1997 de middelen in een specifieke doeluitkering van het rijk. Vanaf 1 augustus 1998 zijn deze gemeenten verplicht om in een OALT-plan of -besluit aan te geven voor welke taalgroepen de gemeente OALT aanbiedt en hoe de verdeling van middelen plaats zal vinden. Het plan dient tot stand te komen na een wettelijk voorgeschreven reeks van rondes: de OALT-planprocedure. Het houdt in dat gemeenten moeten voorzien in:

- gelegenheid voor inspraak van scholen en ouders over de wijze waarop zij geïnformeerd worden en de wijze waarop zij hun mening kenbaar kunnen maken;
- voorlichting aan allochtone ouders;
- een behoeftepeiling onder allochtone ouders of een deel daarvan;
- het vaststellen hoe de middelen zullen worden ingezet en voor welke doelen;
- inspraakmogelijkheden in deze keuze van middeleninzet en doelbepaling;
- het voorleggen van het plan of wijzigingen daarin in ‘een op overeenstemming gericht overleg’ (OOGO);
- eventueel een adviesaanvraag bij de Onderwijsraad;
- mogelijkheden voor scholen en eventueel ook andere organisaties om zich bij de gemeente te melden met een verzoek om OALT te mogen verzorgen;
- uitkering van middelen aan scholen of instellingen voor de feitelijke uitvoering van het vastgestelde OALT-plan.

Het aanbod van OALT moet dus gebaseerd zijn op een behoeftepeiling onder ouders, uitgevoerd door de gemeente in samenwerking met plaatselijke minderhedenorganisaties.

Beoogd wordt dat leerlingen met een andere thuistaal daarin les kunnen krijgen binnen de setting van het onderwijs. De eigen taal dient wel buiten schooltijd te worden onderwezen.

Een complicerende factor in het geheel is dat leerlingen die tot de doelgroepen van het OALT behoren, vaak ook leerlingen zijn met een onderwijsachterstand. Onderwijsachterstanden bij deze categorie leerlingen kunnen net als bij autochtone achterstandsleerlingen verklaard worden door sociaal-economische factoren. Maar een feit is dat veel allochtone leerlingen bij hun intrede in het basisonderwijs lang niet altijd (volledig) in het Nederlands aanspreekbaar zijn en dat ze ook later nog problemen hebben met het Nederlands als instructietaal. De wet biedt voor deze situatie de mogelijkheid om het OALT een ondersteunende functie te geven. Deze taalondersteuning kan voor de groepen een tot en met vier in het basisonderwijs wel onder schooltijd worden gegeven.

#### *Veranderingen ten opzichte van OET(C)*

Ten opzichte van de voorgaande wetgeving voor het OET(C) is het OALT op een aantal punten veranderd. Het belangrijkste inhoudelijke verschil is de invoering van een tweedeling tussen OALT als cultuureducatie, dat buiten het reguliere basisschoolcurriculum dient plaats te vinden en dat eventueel ook buiten de (eigen) school kan worden gegeven, en OALT als taalondersteuning. De kern van het OALT-cultuureducatie is een intrinsieke waarde: het gaat erom dat de leerling door eigentaalonderwijs contact houdt met de culturele achtergrond.

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen OALT in te vullen met taalondersteuning in de onderbouw van de basisschool. De allochtone talen worden dan gebruikt ter ondersteuning van de ontwikkeling van het Nederlands als tweede taal en het OALT is daarmee feitelijk primair een vorm van achterstandsbestrijding. Deze taalondersteuning mag, in tegenstelling tot OALT-cultuuronderwijs, wel onder schooltijd worden gegeven.

Een andere tweedeling is die in groepen leerlingen die voor beide vormen van OALT in aanmerking komen. De taalondersteuningsvariant mag alleen worden toegepast in groep een tot en met vier. Per 1 augustus 2002 geldt deze beperking niet meer en mag er ook in groep vijf tot en met acht taalondersteuning worden gegeven. Voor de cultuur-educatieve variant geldt geen beperking naar groep, maar dit onderwijs is in principe bedoeld voor de bovenbouw van het basisonderwijs.

Nog een verschil met OET(C), de voorloper van het OALT, betreft de (potentiële) doelgroepen van het beleid. Was het OET(C) bedoeld voor specifieke categorieën allochtone doelgroepen<sup>11</sup>, nu kunnen in principe alle kinderen van migranten voor OALT in aanmerking komen. Voor deze verbreding van het aanbod is destijds door het rijk 10 miljoen gulden (ruim 4,5 miljoen euro) extra beschikbaar gesteld.

Een belangrijke verandering van het OALT ten opzichte van het OET(C) is bestuurlijk van aard: beleidsmatig is de verantwoordelijkheid bij de gemeente komen te liggen. De gemeenten ontvangen van het rijk een doeluitkering, die zij vervolgens gericht moeten inzetten voor eigentaalonderwijs. Gemeenten zijn (na overleg met ouders) volledig vrij in de keuzes die zij in het OALT maken. Als gemeenten ervoor kiezen de OALT-middelen deels in te zetten voor taalondersteuning, dan dient in het gemeentelijk onderwijsachterstanden (GOA) beleidsplan de besteding van de OALT-middelen te zijn aangegeven.

Anders dan bijvoorbeeld voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid fungeert er voor OALT geen landelijk beleidskader<sup>12</sup> waarin doelstellingen en prioriteiten zijn aangegeven. Alleen voor het proces om tot een beleidsplan te komen, is een uitgewerkte procedure aangegeven.

Evenals ten tijde van het OET(C) zijn de scholen (nu: eventueel ook andere instellingen) die het OALT-aanbod verzorgen verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijke OALT-beleid. Schoolbesturen en scholen zijn ook verantwoordelijk voor het aanstellen en functioneren van de leerkrachten. De kwaliteit van OALT wordt gewaarborgd door bevoegdheidseisen voor docenten, waarbij evenwel een vrijstelling geldt voor docenten in de nieuwe taalgroepen (TK 1995/1996, 23447, nrs 7-8). De onderwijsinspectie bewaakt de kwaliteit van het gegeven OALT-onderwijs en toetst periodiek op kwaliteit, net als bij het OET(C)-onderwijs.

### *Internationale verdragen*

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat er aan de Wet OALT verschillende internationale verdragen ten grondslag liggen.<sup>13</sup> Maar uit deze verdragen vloeit geen vanzelfsprekend recht voor ouders voort op OALT voor henzelf of hun kinderen. De talen van immigranten worden zelfs vaak expliciet uitgesloten van verdragen die de bescherming van nationale minderheidstalen regelen<sup>14</sup> (Extra en Gorter 2001, Extra 2001). Ouders kunnen deze verdragen dus niet inroepen om de Staat te verplichten een door hen gewenste allochtone taal aan te bieden. Genoemde verdragen gaan meer over de erkenning van minderheidstalen en de intentie om taalonderwijs te stimuleren.

Verder zijn minderheden uiteraard vrij om met eigen middelen voorzieningen te treffen die het leren van de eigen taal bevorderen (TK 1999-2000, 26 389).

## 1.2 Kader

### Decentraal beleid

Het OALT-beleid is, anders dan het OET(C)-beleid, gedecentraliseerd en daarmee is de gemeente primair verantwoordelijk geworden voor het aanbod van onderwijs in de eigen taal. Gemeenten die een specifieke doeluitkering van het rijk ontvangen en eventueel een aanvullende uitkering om ook nieuwe taalgroepen te bedienen, moeten een besluit nemen over de verdeling van de middelen, nadat ze overleg hebben gepleegd met de schoolbesturen en de behoefte aan OALT gepeild hebben onder migranten.

De decentralisatie van het onderwijs in de eigen taal past in een reeks van onderwijs-beleidsthema's die tot de gemeentelijke taak zijn gaan behoren.

In het algemeen wordt met het decentraliseren van beleid een aantal zaken beoogd. Fleurke et al. (1997) en Denters (1989) onderscheiden rond de decentralisatie van overheidstaken de volgende verschillende verwachtingen en daarmee verbonden effecten.

In schema zien ze er als volgt uit:

**Schema 1.1 Argumenten voor decentralisatie volgens Denters en de beoogde effecten ervan volgens Fleurke**

argument zelfstandig democratisch lokaal bestuur (Denters)	beoogd effect (Fleurke)	aspecten (Fleurke)
allocatieve doelmatigheid	effectiviteit	1 maatwerk 2 integrale beleidsvoering 3 slagvaardigheid
technische doelmatigheid	efficiëntie	4 bestuurlijke efficiëntie 5 efficiëntie programma-uitgaven
participatie (instrumenteel gemotiveerd)	zorgvuldige afweging belangen en prioriteiten	6 betrokkenheid politieke organen 7 toegankelijkheid

Fleurke onderscheidt verschillende aspecten van de verwachting dat decentralisatie zal leiden tot grotere effectiviteit, tot een grotere efficiëntie en tot een zorgvuldiger afweging van belangen en prioriteiten.

### *Maatwerk*

Een belangrijke veronderstelling bij decentralisatie is dat het object van beleid – hier de lokale behoefte aan onderwijs in de eigen taal van verschillende groepen migranten – verschilt per gemeente. Het zou betekenen dat maatwerk zichtbaar zou moeten worden door een naar inhoud en vorm gevarieerd OALT-aanbod.

Een sleutelwoord in het streven naar maatwerk is ‘informatie’. Maatwerk kan alleen geboden worden, als ook echt duidelijk is wat de lokale behoefte op het terrein van het eigentaalonderwijs is. De doelgroepen van het beleid (ouders van allochtone leerlingen en migrantenorganisaties) zijn in dit geval uiteraard zelf dé bron van informatie.

### *Integrale beleidsvoering*

Een tweede algemene veronderstelling over decentralisatie is dat men er op decentraal niveau eerder in zal slagen een integraal beleid te realiseren. De lokale overheid kan daarin sturend optreden. Met de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs werd door de toenmalige staatssecretaris een meer integrale aanpak van vraagstukken voorgestaan, die de individuele school en soms ook het onderwijs als zodanig overstijgen (TK 1994/1995). Het onderwijs in de eigen taal raakt aan verschillende andere beleidsterreinen op het gebied van onderwijs(-achterstanden), buitenschoolse voorzieningen, welzijn en minderhedenbeleid. Sturing en een heldere regie zijn noodzakelijk om diverse maatregelen en middelen op deze beleidsterreinen op elkaar af te stemmen.

### *Slagvaardigheid*

Een derde veronderstelling betreft de slagvaardigheid van lokaal beleid. Fleurke et al. (1997) formuleren daar een aantal hypothesen over. Zo zou de slagvaardigheid toenemen als er een duidelijke regisseur binnen het lokale beleidsnetwerk fungeert, die de andere actoren stuurt. Het ligt voor de hand om hierbij in eerste instantie aan de gemeente als lokale overheid te denken; deze is immers primair verantwoordelijk voor het OALT-aanbod.

Verder stellen de auteurs dat de slagvaardigheid gediend is bij een beperking van de mate waarin de gemeente afhankelijk is van andere bestuursinstanties. Dit betekent dat andere bestuursinstanties de slagvaardigheid van de gemeenten niet mogen verkleinen door inhoudelijke eigen doelstellingen en prioriteiten te stellen, of anderszins. Een landelijk beleidskader zou mogelijk dus inperkend kunnen zijn.<sup>15</sup> Ten slotte perkt financiële krapte het vermogen in om slagvaardig op te treden.

### *Efficiëntie*

Een ander beoogd effect van decentralisatie is efficiëntie, door Fleurke et al. (1997: 55) omschreven als ‘de verhouding tussen de middelen die het bestuur inzet bij de uitoefening van zijn taken en de opbrengsten daarvan in termen van prestaties of effecten’. Er worden verschillende aspecten van efficiëntie onderscheiden, maar in dit kader zijn vooral technische efficiëntie (de vraag of het beleid tegen minimaal noodzakelijke kosten tot stand wordt gebracht) en programma-efficiëntie (de verhouding tussen de kosten van het beleidsprogramma en de omvang en kwaliteit van de gerealiseerde voorzieningen) relevant.

### *Toegankelijkheid*

Toegankelijkheid wordt door Fleurke et al. (1997: 65) opgevat als een wijze van organisatie van het openbare bestuur. De mate waarin het openbare bestuur toegankelijk kan worden genoemd, hangt af van de mogelijkheden voor directe invloedsoefening door individuele en georganiseerde burgers en maatschappelijke instellingen. Fleurke et al. baseren zich op een beleidstheorie waarin gesteld wordt dat door een kleinere afstand tot de lokale samenleving het gekozen politieke orgaan makkelijker aanspreekbaar is, waardoor de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming in potentie groter is. Door de geringe afstand zijn bovendien ook het dagelijkse bestuur en de ambtelijke organisatie beter toegankelijk voor burgers en belangengroepen. In de planprocedure voor OALT is formeel voorzien in mogelijkheden voor invloedsoefening van schoolbesturen, migrantenorganisaties en ouders.

### *Implementatie van beleid*

Twee elementen staan in de uitvoering van beleid centraal: een implementatieplan waarin aangegeven wordt hoe het geformuleerde beleid in werking wordt gesteld, en de beleidsprestaties, de daadwerkelijk gerealiseerde beleidsmaatregelen. De discrepantie tussen de door uitvoerders geleverde beleidsprestaties en de in het beleid voorgestelde maatregelen vormen de zogenoemde beleidsafwijkingen<sup>16</sup>. De geleverde beleidsprestaties worden goeddeels bepaald door de beleidsuitvoering, ook wel de implementatie van het beleid genoemd. De belangrijkste vraag daarbij is hoeveel vrijheid de scholen en eventueel andere instellingen krijgen in het realiseren van beleidsdoelstellingen. Veel vrijheid maakt het voor uitvoerende organisaties mogelijk weerstanden tegen het geformuleerde beleid om te zetten in beleidsafwijkingen.

De mate waarin er in de uitvoering sprake is van beleidsafwijkingen wordt mede bepaald door de aansturing van het uitvoeringsproces vanuit de lokale overheid. De gemeente kan op verschillende wijze sturen in het gehele beleidsproces: *top-down* versus *bottom-up*. In het eerste geval is de rol van de gemeente zeer dominant, terwijl in het tweede geval er alle ruimte is voor de invloed van andere actoren in het netwerk. In dit verband is ook een interactieve beleidsvoering relevant, 'een wijze van beleidvoeren waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open samenwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvoering kan plaatsvinden in de beleidsvoorbereiding, maar ook in andere deelprocessen van het beleid, zoals de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Wil er sprake zijn van een *interactieve* aanpak, dan moet het beleid totstandkomen in samenwerking en open samenwerking met andere partijen' (Pröpper 1998: 293). Van de uitvoering wordt dus verondersteld dat betrokkenheid van de doelgroep alsmede een breed samengesteld uitvoeringsnetwerk kunnen bijdragen aan het realiseren van gewenste beleidsuitkomsten. Indien de uitvoerende actoren bovendien betrokken zijn bij het proces van beleidsvorming, wordt de kans op beleidsafwijkingen gereduceerd.

De top-down-benadering zou volgens Pröpper (1996, 1997) en Van Schoonhoven (2000) overigens meer mogelijkheden bieden om verklarende factoren te onderscheiden die van invloed zijn op implementatieprocessen, dan de netwerkbenadering.

Er kunnen verschillende clusters van kenmerken worden onderscheiden die van invloed zijn op de implementatie van onderwijsvernieuwingen (Van Schoonhoven 2000). Dat zijn bijvoorbeeld factoren die samenhangen met de kwaliteit van de beleidsinhoud (de beleidstheorie) (vgl. Van Heffen 1998, Karsten et al. 2001), factoren die te maken hebben met de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en factoren die te maken hebben met de onderlinge relaties van actoren in het netwerk.

In het voorgaande werd duidelijk dat het OALT en daarvoor het OET(C) getypeerd wordt door in de loop van de tijd verschuivende beleidsproblemen en wisselende doelstellingen. In de hele beleidsontwikkeling heeft onderzoek maar een beperkte rol gespeeld (Lucassen en Köbben 1992). Karsten et al. (2001) concluderen over de kwaliteit van het beleidsprogramma OALT dat er wordt uitgegaan van een behoorlijk vage en omstreden beleidstheorie, die bovendien niet of nauwelijks wordt onderbouwd met empirisch onderzoek.

#### *Uitgangspunten in het onderzoek*

Niet alle hier beschreven verwachtingen rond decentralisatie zijn in het kader van dit onderzoek naar OALT relevant. In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de mate waarin gemeenten ernaar streven en erin slagen om maatwerk te bieden: in staat zijn in te spelen op de lokale behoefte aan onderwijs in de eigen taal. Verder is ook de mate waarin sturing plaatsvindt in het lokale beleidsnetwerk relevant om integraal onderwijsbeleid te realiseren. Zo zal er in gemeenten die besluiten een deel van de OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning, afstemming plaats moeten vinden met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Een ander belangrijk aandachtspunt in het onderzoek zal evenwel de toegankelijkheid zijn van het beleidsproces voor betrokken burgers: scholen en andere maatschappelijke instellingen die OALT willen aanbieden, allochtone ouders van leerlingen die eigentaalonderwijs volgen of willen volgen, migrantenorganisaties en OALT-leerkrachten.

Een algemene veronderstelling in het onderzoek is dat het beleid gediend is bij een proces van beleidsvorming waarbij de doelgroep betrokken is. Betrokkenheid van de doelgroep draagt ertoe bij dat het beleid beter op de problematiek toegesneden kan worden. De doelgroep van beleid – of vertegenwoordigers daarvan – vormt een belangrijke informatiebron voor actoren die het beleid uiteindelijk formuleren en bekrachtigen. Verder wordt verondersteld dat een breed gebruik van informatiebronnen een positieve invloed heeft op het te formuleren beleid.

Met de beleidsimplementatie wordt meestal het proces van beleidsuitvoering bedoeld. Het is belangrijk om vast te stellen of er bijvoorbeeld ook in deze fase van het beleidsproces sprake is van interactief beleid, of dat er bijvoorbeeld een sterke sturing van de lokale overheid (top-down) plaatsvindt.



In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de verschillende actoren die bij het OALT betrokken zijn en die lokaal vorm en inhoud aan het beleidsproces moeten geven. De veronderstelling luidt dat het OALT-beleid van gemeenten tot stand komt in een krachtenspel tussen verschillende belanghebbende partijen en in een context die mogelijkheden biedt maar daarnaast ook beperkingen oplegt. Een lokale OALT-variant kan worden opgevat als de uitkomst van vraag en aanbod, maar ook als de resultante van verschillen in inzicht, macht en positie van betrokken actoren. In het onderzoek zal aandacht moeten worden besteed aan de verschillen in positie van de diverse actoren die in dit proces een rol spelen.

Hoewel dit onderzoek het beleidsimplementatieproces van OALT als object heeft en daarmee geen (ex-ante) beleidsevaluatie is, wordt in het onderzoek toch terzijde aandacht besteed aan de doorwerking van de kwaliteit van het beleidsontwerp en de achterliggende beleidstheorie.

### 1.3 Doel, vraagstelling en opzet van het onderzoek

Vanaf 1 augustus 1998 is de wet OALT van kracht geworden. De primaire verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod in een of meer allochtone levende talen ligt vanaf deze datum bij de gemeente. Ook in de komende jaren wordt het OALT-beleid op lokaal niveau ontwikkeld en uitgevoerd. De algemene veronderstelling voor de decentralisatie luidt dat de gemeente beter dan de landelijke overheid in staat zou zijn om in te spelen op de lokale behoefte aan OALT, die immers gezien verschillen in de samenstelling van de lokale bevolking, per gemeente sterk kan variëren. Als gemeenten een op de vraag afgestemd aanbod kunnen realiseren, zou dat zichtbaar moeten worden in een gevarieerd aanbod van OALT op lokaal niveau. Het is in dit verband interessant om de gegevens over de huidige deelname van leerlingen aan OALT te vergelijken met de laatste OET(C)-gegevens uit de tijd dat het rijk nog verantwoordelijk was voor het eigentaalonderwijs. De gegevens van het OET(C) kunnen min of meer als nulmeting van het beleid fungeren.

Het verzoek voor dit onderzoek komt van het ministerie van OCenW, monitoring van de beleidsimplementatie is de belangrijkste overweging om dit onderzoek te starten. Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop het OALT-beleid op lokaal niveau wordt uitgewerkt. Naast een stand van zaken in het beleidsproces en de inhoud van het beleid (taalondersteuning of cultuureducatie, welke taalgroepen), dient het onderzoek ook een beeld te geven van de uitwerking van het beleid in de praktijk en van de eventuele belemmeringen die zich daarbij voordoen. Een belangrijke vraag is verder of er zich in de nieuwe opzet van het eigentaalonderwijs verschuivingen in deelnemende categorieën zullen voordoen. Komen er nieuwe taalgroepen bij en zo ja, welke; of is de verhouding tussen taalgroepen die van het aanbod gebruikmaken anderszins gewijzigd ten opzichte van de deelname in de OET(C)-periode?

Het onderzoek is primair beschrijvend van aard en kan nader getypeerd worden als implementatieonderzoek: onderzoek dat vooraf gaat aan een evaluatie en het vaststellen van de effecten van een beleid. In het implementatieonderzoek staan vragen centraal als: bereikt het beleid de doelgroep(en) waarvoor het bedoeld is; vindt de uitvoering plaats zoals was bedoeld; welke middelen worden ingezet om de uitvoering van het beleid mogelijk te maken, en hoe worden deze ingezet; en zijn er problemen die een effectieve uitvoering van het beleid belemmeren (Bosker et al. 2000)? Dit type onderzoek gaat vooraf aan een feitelijke evaluatie en effectbepaling van het OALT-beleid, die pas op termijn kunnen worden uitgevoerd en niet zo kort na de start ervan. Op basis van de implementatiemonitoring moet het wel mogelijk zijn factoren te benoemen die wellicht van invloed zullen zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en mogelijk ook op andere effecten daarvan.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Welke inhoudelijke en organisatorische keuzes hebben gemeenten gemaakt in het OALT-beleid, welke factoren spelen daarbij een rol en in hoeverre stemt het huidige aanbod van OALT overeen met de lokale vraag naar OALT?*

Deelvragen zijn:

- Welke inhoud hebben gemeenten gegeven aan de OALT-planprocedure? Hoe zijn ouders voorgelicht? Heeft er een behoeftepeiling onder ouders plaatsgevonden?
- Wat is het resultaat van de OALT-planprocedure?  
Welk model (autonoom OALT en/of taalondersteuning en alleen door scholen aangeboden of ook door andere rechtspersonen) is uiteindelijk gekozen? Waar ligt het accent op: taalondersteuning of cultuureducatie? Hoe wordt het aanbod georganiseerd?  
Wat waren daarbij de overwegingen en criteria?
- Voor welke taalgroepen geldt het aanbod en hoe worden personeel en middelen ingezet?  
Hoeveel taalgroepen krijgen OALT? Om hoeveel leerlingen per taalgroep gaat het? Wie zijn de aanbieders (scholen of ook andere instellingen)?
- Correspondeert het gerealiseerde aanbod ook met de lokale vraag? Zijn er taalgroepen die niet voor subsidie in aanmerking komen? Welke criteria hanteert de gemeente voor het beoordelen en subsidiëren van aanvragen?
- Welke veranderingen ten opzichte van het OET(C) zijn er in het OALT-beleid van gemeenten opgetreden sinds het van kracht worden van de wet? Heeft de decentralisatie van OALT tot een groter bereik geleid? Zijn er nu meer of minder doelgroepkinderen die van het aanbod gebruikmaken?
- Wat is het oordeel van de gemeente over de mogelijkheden om het beleid uit te voeren, welke knelpunten doen zich eventueel voor?
- Welke ambitie heeft de gemeente met het beleid?

Dit onderzoek beoogt een landelijk representatief beeld te geven van de beleidsimplementatie van het OALT en tegelijk recht te doen aan het verschillende perspectief van diverse bij de uitvoering betrokken actoren (het: multi-actorperspectief). Daarom kan niet worden volstaan met een survey onder vertegenwoordigers van het gemeentelijke ambtelijke niveau, maar zullen deze andere perspectieven eveneens een plaats in het onderzoek moeten krijgen. De survey onder gemeenten is bedoeld om het landelijke overzicht te krijgen en tevens de mening van de respondenten over de uitvoering te peilen.

Deze en andere bij de uitvoering betrokken actoren zijn vervolgens in zogenoemde focusgroepen in de gelegenheid gesteld om te reflecteren op de onderzoeksresultaten, deze aan te vullen met nieuwe informatie vanuit hun eigen perspectief en op grond van hun eigen ervaringen, en om hun mening kenbaar te maken over het OALT. Het onderzoek richt zich daarmee duidelijk op degenen die het beleid moeten uitvoeren. De ‘afnemers’ van het beleid (leerlingen en hun ouders) blijven buiten beschouwing, dit paste niet in de opzet.

Het onderzoek bouwt voort op de inzichten van een eerste inventariserende studie naar de beleidsimplementatie in zeven gemeenten<sup>17</sup>. In dit kwalitatieve onderzoek lag de nadruk op de totstandkoming van het beleid en de uitvoering daarvan door verschillende bij het OALT betrokken actoren. De resultaten van dit verkennende onderzoek spelen op twee manieren een rol in dit onderzoek. Ze vormden de basis voor een survey onder gemeenten en zijn tevens verwerkt in discussiestukken die zijn voorgelegd aan de deelnemers van de focusgroepen. Voor een volledig overzicht van de informatie uit dit kwalitatieve onderzoek, waarin de betrokkenen uitvoerig aan het woord komen over de lokale OALT-praktijk, wordt evenwel naar de publicatie zelf verwezen (Turkenburg 2001).

De volgende onderzoeksactiviteiten maakten deel uit van dit onderzoek:

- beperkte literatuurstudie;
  - een schriftelijke enquêtering van alle Nederlandse gemeenten die OALT aanbieden;
  - een vergelijking tussen de huidige deelname aan OALT en de laatste deelname aan OET(C);
  - een reflectie in focusgroepen op de resultaten van het onderzoek door enkele bij de implementatie betrokken actoren: gemeentelijke beleidsambtenaren, schooldirecties, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten;
  - een analyse en integratie van de resultaten en de beschrijving daarvan.
- (Voor een samenvattend overzicht van de verschillende onderzoeksactiviteiten en de relatie daartussen zie de bijlage bij dit hoofdstuk.)

#### 1.4 Indeling van het rapport

Het voorliggende rapport is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt verslag gedaan van een survey onder gemeenten die van het rijk een doeluitkering voor OALT ontvangen. In het tweede deel wordt verslag gedaan van de resultaten van de zogenoemde focusgroepen en in deel drie worden op basis van deze beide delen conclusies getrokken en wordt een slotbeschouwing gepresenteerd.

##### *Deel 1 De survey*

In hoofdstuk 2 wordt de uitvoering van dit deel van het onderzoek toegelicht: de dataverzameling en de bereikte respons.

Hoofdstuk 3 beschrijft de introductie van de Wet OALT in de gemeenten, en de manier waarop gemeenten gehoor hebben gegeven aan de zogenoemde OALT-plan-procedure en aan het lokale besluitvormingsproces.

In hoofdstuk 4 staat het autonome OALT ofwel het OALT als cultuureducatie centraal: een aanvullende activiteit op het reguliere curriculum, bedoeld voor de bovenbouw van het basisonderwijs. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de overwegingen en randvoorwaarden van gemeenten voor het huidige OALT-aanbod. Het aanbod wordt beschreven naar de deelname van leerlingen per taalgroep en de wijze waarop gemeenten het onderwijs organiseren.

Een laatste thema in dit hoofdstuk betreft de door gemeenten gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van deze cultuureducatieve variant van het OALT.

In hoofdstuk 5 wordt op een soortgelijke wijze het OALT-taalondersteuning beschreven: een het reguliere curriculum ondersteunende activiteit, die bedoeld is voor leerlingen in de onderbouw van het basisonderwijs. Naast een overzicht van het gerealiseerde aanbod van taalondersteuning in de verschillende talen, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan knelpunten bij het realiseren van taalondersteuning.

In hoofdstuk 6 staat de positie van de OALT-leerkrachten centraal.

In hoofdstuk 7 worden de beschikbare budgetten voor het OALT en de manier waarop gemeenten de middelen inzetten, beschreven.

Een relevante vraag is of er sprake is van verschuivingen in het aanbod en in de deelname van leerlingen van de verschillende taalgroepen. Gemeenten worden immers geacht een op de lokale behoefte afgestemd aanbod te realiseren, en in principe staat het eigentaalonderwijs open voor alle taalgroepen en niet langer voor een beperkt aantal taalgroepen zoals ten tijde van het OET(C). In hoofdstuk 8 wordt de huidige deelname aan het OALT vergeleken met de deelname aan het OET(C) in het laatste jaar voordat de nieuwe wet van kracht werd.

Het eerste deel sluit af met de belangrijkste conclusies van de landelijke survey in hoofdstuk 9.

## Deel 2 Focusgroepen

In deel 2 wordt verslag gedaan van de focusgroepen met de bij de uitvoering van het beleid belangrijkste betrokkenen: gemeentelijke beleidsambtenaren, schooldirecties, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten.

In hoofdstuk 1 wordt allereerst kort ingegaan op het gebruik van focusgroepen in sociaal-wetenschappelijk en beleidsgeoriënteerd onderzoek en wordt een toelichting gegeven op het feit dat de methode ook in dit onderzoek is toegepast. Focusgroepen zijn er in vele vormen, in dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven van de hier toegepaste variant.

In hoofdstuk 2 wordt de uitvoering beschreven van de twee focusgroeprondes. In de eerste, schriftelijke ronde kregen de deelnemers de belangrijkste onderzoeksresultaten voorgelegd met het verzoek daarop te reageren. Vervolgens is een aantal deelnemers gevraagd om daarna deel te nemen aan een groepsdiscussie. Er worden in dit hoofdstuk aparte paragrafen besteed aan twee – op verschillende visies gebaseerde – alternatieve modellen om het OALT vorm te geven. Deze voorstellen maakten deel uit van de input van de tweede ronde (en deels ook van de eerste ronde).

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de resultaten van de focusgroepen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 zijn dat de reacties op enkele kernthema's uit de survey en de al eerder uitgevoerde verkenning in zeven gemeenten. In hoofdstuk 4 komen de meningen van de betrokkenen nog nadrukkelijker aan bod waar zij zich uitspreken over het OALT nu, een vergelijking maken met de situatie daarvoor in het OET(C), en zich buigen over twee alternatieve vormen van het eigentaalonderwijs: een voorstel voor een zogenoemde taalschool en een voorstel voor meertalig basisonderwijs.

Deel 2 sluit af met enkele conclusies over de resultaten van de beide focusgroepen in hoofdstuk 5.

## Deel 3 Slot

Het rapport sluit af met deel 3, waarin de volgende onderdelen zijn opgenomen: een samenvatting van de belangrijkste resultaten, de conclusies en een slotbeschouwing. In het eerste hoofdstuk vindt een korte recapitulatie plaats van de onderzoeksopzet en -uitvoering. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en hier worden de centrale vragen in het onderzoek beantwoord op basis van de resultaten van beide onderzoeksactiviteiten: de landelijke survey onder gemeenten met een OALT-doeluitkering, en de focusgroepen van bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op het hier geschetste kader van de besturingsfilosofie en de beleidsinhoud, en op de mogelijke consequenties daarvan voor de beleidseffectiviteit. Het rapport sluit af met een reflectie op het OALT in de epiloog (hoofdstuk 3).

## Bijlage

**Overzicht relatie verschillende onderzoeksactiviteiten OALT**

	<i>doel</i>	<i>analyse-eenheid</i>	<i>producten</i>
<i>verkenning in zeven gemeenten (SCP, 2001)</i>	verkenning beleidsimplementatie OALT	gemeenten & actoren	- SCP-publicatie - thema's vragenlijst survey vervolgonderzoek
<i>vervolgonderzoek (SCP, 2002) - survey</i>	representatief overzicht beleidsimplementatie OALT	gemeenten	- 1e deel dit rapport - discussiepaper focus 1 (inclusief Verkenning)
<i>- focus 1</i>	multi-actorperspectief: 1 reactie op onderzoeksgegevens: precisering en nuancering 2 verbreding door inbreng uit specialistische context / actorpositie	actoren: - beleidsmedewerkers - schooldirecties - groepsleerkrachten - OALT-leerkrachten	- discussiepunten focus 2  - 2e deel dit rapport
<i>- focus 2</i>	1 integratie bevindingen 2 reflectie knelpunten/ stimulerende factoren benoemen 3 visie OALT - reflectie alternatief voorstel taalschool - reflectie alternatief voorstel meertalig basisonderwijs	(belemmerende en stimulerende) factoren van invloed op de beleidsimplementatie OALT	

## Noten

- 1 De Swaan 2002: 238.
- 2 De Volkskrant, 3 april 2002.
- 3 Broeder en Extra (1999) laten zich bijna letterlijk hetzelfde uit over deze invoeringsgeschiedenis.
- 4 Die brugfunctie kon overigens veelal niet vervuld worden als de docenten de officiële landstalen spraken, zoals Marokkaans-Arabisch of Turks, en de ouders van de leerlingen een Berbertaal of Koerdisch.
- 5 Professor L. Eldering, destijds betrokken bij de commissie-Van Kemenade, zegt nu dat dit een grote fout is geweest: 'We zijn te soft geweest'. NRC Handelsblad, 16 maart 2002.
- 6 Het betreft een onderzoek van het Rotterdamse Centrum Educatieve Dienstverlening (CED), getiteld *Sociale competenties en de eigentaalles*, van K. Westerbeek en P. Wolfgram.
- 7 Onderzoeksresultaten van het onderzoek van Westerbeek en Wolfgram (2002), zoals ze zijn samengevat in de NRC van 30 maart 2002.
- 8 Volgens het Nationaal Scholierenonderzoek 1999. Een andere en ook iets minder recente bron (SPVA-'98) laat zien dat 40% van de Turkse en 40% van de Marokkaanse hoofden van huishoudens nooit Nederlands spreken met de kinderen; iets minder dan de helft spreekt soms, en slechts 12% (van de Turken) en 13% (van de Marokkanen) spreekt vaak of altijd Nederlands met hun kinderen (Martens 1999).
- 9 Het gegeven is andermaal afkomstig van het Nationaal Scholierenonderzoek 1999. Volgens het SPVA-'98 spreekt 3% van de hoofden van Surinaamse huishoudens nooit Nederlands met de kinderen en geldt dit voor 10% van de Antilliaanse hoofden; 12% van de Surinaamse en 32% van de Antilliaanse huishoudens spreekt soms, en 85% (van de Surinamers) en 58% (van de Antillianen) spreekt vaak of altijd Nederlands met hun kinderen (Martens 1999).
- 10 Een reden waarom de voorkeur van allochtone ouders vaak uitgaat naar 'witte' scholen dan wel scholen waar veel aandacht wordt besteed aan het leren van Nederlands. Dit werd recent nog eens duidelijk in het onderzoek *Schoolkeuze in de multi-etnische samenleving* van Karsten et al. (2002).
- 11 Voor OET(c) kwamen de volgende doelgroepen in aanmerking:
  - leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep;
  - leerlingen van wie ten minste één van de ouders afkomstig is uit de voormalige Mediterrane wervingslanden;
  - leerlingen van wie ten minste één van de ouders als vluchteling is toegelaten;
  - leerlingen afkomstig uit een land van de Europese Unie.
- 12 Hoewel er duidelijk overeenkomsten zijn tussen OALT en GOA, zijn er ook verschillen. Deze betreffen niet alleen de verhouding tussen rijk en gemeente, maar bijvoorbeeld ook het feit dat de sociaal-economische positie van de ouders van leerlingen, die in het GOA-beleid het uitgangspunt vormt voor de doelgroepbepaling en gewichtenregeling, voor het aanbod van OALT geen rol speelt. De overheid moet gelegenheid bieden voor onderwijs in allochtone levende talen, waarbij niet op voorhand al bepaalde taalgroepen zijn uitgesloten.
- 13 In een toelichting op het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (TK 1999/2000, nr. 5, pagina 14) wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 15 van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werkers en artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM (Europees Verdrag

- voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154). De oudste richtlijn stamt uit 1977; aangesloten landen verplichtten zich om kinderen van migranten onderwijs te geven, om hun inburgering te vergemakkelijken en om onderwijs in de moedertaal van leerlingen te stimuleren (Eurydice Studies, 2001).
- 14 Zoals bij het Europees Handvest voor streektaalen of talen van minderheden, Trb. 1993, 1 en 199). Daarnaast heeft Nederland bijvoorbeeld ook het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden onderschreven (1995), maar ook hieruit vloeien geen verplichtingen voort voor het aanbieden van eigenaantal-onderwijs aan migranten.
- 15 Een eerste peiling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid liet overigens zien dat gemeenten het voor het GOA fungerende landelijke beleidskader niet als beperkend ervaren voor hun gemeentelijke beleid (Turkenburg 1999).
- 16 Voor het concept van beleidsafwijkingen zie Torenvlied (1996). Overigens dienen beleidsafwijkingen in het uitvoeringsproces niet verward te worden met bijstellingen of herformuleringen van het beleid, bijvoorbeeld naar tussentijdse evaluaties of 'nieuwe' maatschappelijke omstandigheden.
- 17 Van dit onderzoek is reeds verslag gedaan (Turkenburg 2001).



Deel 1

SURVEY



## 2 Uitvoering van het survey-onderzoek

### 2.1 Inleiding

Gemeenten die een doeluitkering van het rijk ontvangen om onderwijs in allochtone levende talen aan te bieden, mogen deze uitkering op twee manieren inzetten. Enerzijds kunnen ze de middelen voor een onderwijsaanbod in één of meer talen van groepen migranten inzetten. Schoolgaande kinderen van migranten kunnen dan les krijgen in hun moedertaal of in de officiële taal van het land van herkomst van hun ouders. Anderzijds is het wettelijk mogelijk om de middelen voor taalondersteuning aan te wenden. Dit is feitelijk een vorm van onderwijsachterstandenbestrijding en de besteding dient daarom ook in de gemeentelijke plannen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) te worden verantwoord.

In dit onderzoek zijn alle gemeenten benaderd die in 1998, toen de wet OALT van kracht werd, van het rijk een specifieke doeluitkering voor OALT ontvingen.

Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van de dataverzameling (§ 2.2) en van de respons op het onderzoek (§ 2.3). In paragraaf 2.4 wordt de respons bekeken op representativiteit en in paragraaf 2.5 worden enkele contextuele kenmerken van de responderende gemeenten gepresenteerd.

Het hoofdstuk eindigt met conclusies in paragraaf 2.6.

### 2.2 Dataverzameling

Het onderzoek naar de implementatie van het OALT-beleid door gemeenten moet een representatief beeld opleveren van het verloop van het beleidsproces en het gerealiseerde OALT-aanbod. Om dit beeld te krijgen, is geïnterviewd hoe de OALT-planprocedure is verlopen en welke inhoudelijke en organisatorische keuzes de gemeenten hebben gemaakt.

De gegevens van dit onderzoek zijn afkomstig uit een schriftelijke enquête onder de gemeenten die in 1998 bij de start van het OALT-beleid middelen van het rijk hebben ontvangen om een OALT-aanbod te realiseren. Gemeenten die voor een uitkering in aanmerking kwamen, zijn de gemeenten waar een of meer basisscholen ook al in de periode daarvoor, toen OALT nog OET(C) was, deze lessen organiseerden en daarvoor eveneens middelen van het rijk ontvingen. In totaal kregen in 1998 220 gemeenten OALT-middelen in de vorm van een specifieke doeluitkering.<sup>1</sup> Onder deze 220 gemeenten bevonden zich 38 gemeenten die een extra uitkering van het rijk ontvingen om het reeds lopende aanbod met enkele nieuwe taalgroepen te kunnen uitbreiden. Deze extra middelen zijn vastgesteld op basis van het aantal kinderen in de gemeente tussen de 4 en 12 jaar van wie de ouders niet in Nederland geboren zijn en die niet behoren tot de oude doelgroepen van wat toen nog OET(C) werd genoemd.<sup>2</sup>

In alle 220 gemeenten is een schriftelijke vragenlijst over het OALT voorgelegd aan een sleutelpersoon: de beleidsmedewerker onderwijs van de gemeente die voor het OALT verantwoordelijk is. In de vragenlijst is gevraagd naar de totstandkoming van het lokale OALT-beleid, de in het gemeentelijke beleidsplan vastgelegde criteria en het gerealiseerde aanbod. De vragenlijst is eerst uitgetest in 7 gemeenten. Vijf andere gemeenten die voor de proefenquête waren benaderd, maar die de lijst niet op tijd hadden ingestuurd, zijn gevraagd de definitieve lijst in te vullen en te retourneren. De proefenquête hoefde overigens slechts op enkele kleine punten te worden aangepast.

In de definitieve lijst zijn vragen gesteld over de volgende onderwerpen:

- *Ervaring en planverplichting*  
Allereerst zijn er vragen gesteld over de ervaring van de gemeente met het onderwijs in de eigen taal en cultuur (OET(C)) en over het planplichtig zijn van de gemeente voor OALT.
- *De gemeentelijke OALT-planprocedure*  
Vervolgens is gevraagd naar de wijze waarop gemeenten inhoud en vorm geven aan de procedure voor het vaststellen van een OALT-plan. Zijn de doelgroepen in staat gesteld om invloed uit te oefenen op het beleid en in welke fase van het beleid zijn ze geraadpleegd?  
Gemeenten kunnen verschillende criteria hanteren om een bepaald aanbod van OALT te realiseren. Er is geïnventariseerd welke criteria gemeenten hanteren voor een lesaanbod voor de taalgroepen uit de OET(C)-periode en voor de eventuele nieuwe taalgroepen.
- *De uitkomsten van de planprocedure: het realiseren van een OALT-aanbod*  
In de vragenlijst is uiteraard ook ingegaan op het resultaat van de raadplegings- en informatierondes: kiezen gemeenten voor OALT-cultuureducatie, voor taalondersteuning of voor een combinatie van beide varianten; welke leerkrachten en welke instellingen verzorgen het aanbod; voor welke taalgroepen geldt het aanbod en hoeveel leerlingen volgen de lessen?  
Beide vormen: het autonome OALT als cultuureducatie en taalondersteuning kunnen op verschillende wijzen worden georganiseerd. De gemeenten is ook gevraagd aan te geven welke organisatievorm men heeft gekozen en wat de argumenten voor deze keuze zijn.  
Ook de positie van de OALT-docenten, het beschikbare budget en de inzet van middelen kwamen eveneens in de enquête aan de orde.
- *De mogelijkheden, knelpunten en evaluatie van OALT*  
Ten slotte is gevraagd naar de ervaringen van de gemeente om het huidige aanbod gerealiseerd te krijgen en de eventuele knelpunten die zich daarbij voordeden of zich nog steeds voordoen. In 2002 wordt de eerste planperiode voor OALT afgesloten. Gemeenten zijn gevraagd of zij het lopende beleid tussentijds hebben geëvalueerd en of zij al plannen hebben ontwikkeld voor de volgende planperiode van 2002-2006.

– Stellingen

De vragenlijst eindigde met een lijst stellingen over het OALT, het beleid en het onderwijs, waarop de respondenten is gevraagd te reageren.

#### *Tijdstip van de inventarisatie*

In het kader van een SCP-onderzoek naar het Gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid is in de periode eind 1998-begin 1999 – dat was een half jaar nadat zowel de wet GOA als de wet OALT van kracht werd – aan de gemeenten in het onderzoek tevens gevraagd naar de stand van zaken rond het OALT (Turkenburg 1999). Het bleek toen – zo kort na het van kracht worden van de wet OALT – nog te vroeg om bij gemeenten de beleidsimplementatie van het OALT te peilen.

Het ITS in Nijmegen heeft de dataverzameling voor dit onderzoek verricht. De dataverzameling vond plaats in de periode februari-april 2001. De vragenlijst is uitgetest in januari. De verwachting was dat gemeenten ruim tweeënhalf jaar na het van kracht worden van de wet verder zouden zijn in de beleidsontwikkeling en dat er inmiddels een zeker aanbod van OALT-lessen wordt gerealiseerd. Toen bij een telefonisch rappel bleek dat veel gemeenten meer tijd nodig hadden om de lijst in te vullen, is de aanvankelijk geplande periode voor de dataverzameling verlengd tot begin april. In een aantal gemeenten speelden personeelsgebrek en vacatures een rol en in weer andere gemeenten was de best geïnformeerde ambtenaar op dit terrein langdurig afwezig wegens zwangerschap, ziekte of vakantie. Personeelsgebrek of teveel drukte vanwege een gemeentelijke herindeling was tevens de reden voor een aantal gemeenten om medewerking te weigeren.

Om de respons te verhogen, is er één schriftelijk rappel geweest onder alle aangeschreven gemeenten, en twee telefonische rappels onder de G25 en onder zes andere grotere gemeenten die meer dan 600.000 gulden (272.268 euro) aan OALT-middelen ontvangen.

### 2.3 Respons en (non-)respons

In 1998 ontvingen 220 gemeenten OALT-middelen van het rijk. Na 1998 hebben er evenwel nog diverse gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. Bij het berekenen van de respons is uitgegaan van de gemeenten die in 1998 OALT-middelen ontvingen en die nu in 2001 nog steeds als gemeente bestaan, dan wel herkenbaar zijn in een nieuwgevormde of samengevoegde gemeente. Het aantal gemeenten in 2001 die bij het van kracht worden van de wet OALT-middelen ontvingen<sup>3</sup> is 214. Daarnaast zijn er sinds die tijd vier nieuwgevormde gemeenten die eveneens middelen ontvangen. Van de 218 gemeenten hebben 149 gemeenten de vragenlijst retour gezonden. Dat is een respons van 68%.

In een aantal gevallen hoefden gemeenten na beantwoording van een selectievraag de lijst niet verder in te vullen. Acht gemeenten hebben alleen deze selectievraag beantwoord. Daarvan geven drie gemeenten aan dat ze nu niet langer OALT-middelen ontvangen. Drie andere gemeenten zeggen dat het OALT-budget zonder OALT- of GOA-plan of -besluit direct wordt doorgesluisd naar de scholen. In twee gemeenten wordt het OALT-budget toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente. Er zijn geen gemeenten bekend die het gehele budget doorsluizen naar een buurgemeente die het OALT namens beide gemeenten organiseert.

Tabel 2.1 laat zien dat de middelen in vier van deze acht gemeenten zeer gering zijn. Deze gemeenten hebben de lijst terecht niet verder ingevuld. In een gemeente wordt evenwel een budget van ruim 57.000 gulden (25.865 euro) aan de algemene middelen toegevoegd. Uit telefonische navraag bleek dat deze gemeente er al jaren niet in slaagt een OALT-leerkracht aan te trekken.

**Tabel 2.1 Specificatie inzet OALT-middelen (in guldens)**

	N gemeenten	budget was in 1998 respectievelijk
gemeente ontvangt geen OALT-budget meer	3	215, 129 en 86 gulden
het OALT-budget wordt zonder plan of besluit doorgesluisd naar de scholen	3	38.810, 34.060 en 43 gulden
het OALT-budget wordt toegevoegd aan de algemene middelen	2	57.030 en 18.610 gulden
de gemeente sluisd het OALT-budget door naar andere gemeente waar leerlingen OALT kunnen volgen	–	–
totaal	8	

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In deze gevallen heeft het geen zin de gemeenten de vragenlijst te laten invullen. Zoals de samenvattende tabel 2.2 laat zien, bedraagt de nettorespons daarmee 65%: dat zijn 141 responderende gemeenten.

**Tabel 2.2 (Non-)respons op de verzonden enquêtes 2001 (in absolute aantallen en procenten)**

	gemeenten N	%
verzonden	218	100
non-respons, waarvan:	69	32
gemeenten betrokken bij herindeling	14	6
weigeringen	9	4
respons, waarvan:	149	68
gemeenten betrokken bij herindeling	7	3
de oude gemeente behoort tot non-respons, maar respondeert wel als nieuwe gemeente	5	2
alleen selectievraag beantwoord, lijst verder niet ingevuld	8	4
netto respons (ingevuld)	141	65

Bron: ITS/SCP (OALT 2001/2002)

### *Functie van de sleutelinformanten*

Verreweg de meeste respondenten, in totaal 133 bij de 141 responderende gemeenten, zijn werkzaam als 'beleidsmedewerker onderwijs' en soms (ook) van sport, welzijn of jeugd(-beleid). Van deze 133 respondenten bekleden er 14 een seniorpositie en 1 een juniorpositie. Een paar respondenten (8) hebben als functieomschrijving 'beleidsadviseur', 'coördinator', 'chef' (!), 'hoofd van een afdeling' of 'projectleider' opgegeven.

### *Aanvullende dataverzameling en item-non-respons*

Een van de doelen van dit onderzoek is om een zo compleet mogelijk overzicht te krijgen van de aantallen leerlingen in het basisonderwijs die taalondersteuning krijgen en van de leerlingen die na schooltijd les krijgen in de eigen taal (OALT-cultuureducatie). Deze gegevens kunnen als uitgangspunt dienen om de stabiliteit en veranderingen in het OALT-aanbod door de tijd zo nauwkeurig mogelijk te monitoren.

Maar het zijn juist deze gegevens die voor een grote 'item-non-respons' zorgen. Veel gemeenten hebben deze gegevens (nog) niet verzameld en kunnen ze dus ook niet eenvoudig verstrekken. Om die reden is besloten tot een korte aanvullende dataverzameling, specifiek gericht op deze kerngegevens van het OALT-aanbod. De gedachte was dat gemeenten een half jaar na de eerste dataverzameling misschien nu wel over deze gegevens konden beschikken. Mochten de gemeenten daar evenwel nog steeds geen zicht op hebben, dan zouden afzonderlijke basisscholen per gemeente worden benaderd met het verzoek om het aantal leerlingen door te geven dat per taalgroep taalondersteuning en OALT-cultuureducatie krijgt.

Deze aanvullende dataverzameling is eveneens uitgevoerd door het ITS te Nijmegen en vond plaats in de periode oktober 2001 tot en met januari 2002.

De aanvullende dataverzameling was gericht op drie categorieën gemeenten:

- 67 gemeenten die wel een doeluitkering voor OALT hebben ontvangen, maar bij de eerste dataverzameling tot de non-respons behoorden;
- 61 gemeenten die weliswaar tot de respons behoorden, maar die de vragen met betrekking tot aantallen leerlingen en/of OALT-leerkrachten niet of niet volledig hebben ingevuld;
- 34 gemeenten die wel alle aantallen leerlingen en OALT-leerkrachten hebben ingevuld, maar die ook hebben aangegeven slechts een globaal beeld van deze gegevens te hebben.

Gemeenten in deze drie categorieën zijn per brief of telefonisch benaderd en hebben de verkorte vragenlijst ontvangen.

Het feit dat gemeenten de verkorte vragenlijst – hetzij na eerdere non-respons, hetzij bij ontbrekende gegevens – hebben teruggestuurd, betekende niet dat de gevraagde gegevens nu wel bekend waren. Als gemeenten zelf niet over de gegevens beschikten, konden ze ook volstaan met het invullen van de namen en telefoonnummers van de scholen waarop OALT-lessen gegeven worden. Van deze mogelijkheid hebben in

totaal 40 gemeenten gebruikgemaakt. Ook waren er enkele gemeenten die de aantallen ingevuld hebben in de vragenlijst nadat ze die eerst zelf bij de scholen hadden opgevraagd.

In 40 gemeenten moesten de scholen, of in de grotere gemeenten de schoolbesturen, worden benaderd om de aantallen OALT-leerlingen te achterhalen. Het aantal te bellen scholen of schoolbesturen varieerde van een tot zeven met een gemiddelde van ongeveer drie scholen. Verschillende scholen en vooral de schoolbesturen moesten echter meermalen gebeld worden om de gevraagde informatie te verkrijgen. Uiteindelijk is dat in 32 van deze 40 gemeenten (vrijwel) gelukt. In de overige 8 gemeenten kon een deel van de gegevens niet worden verkregen, hetzij omdat een of enkele scholen weigerden mee te werken, hetzij omdat een of enkele schoolbesturen niet in staat waren de gegevens te leveren.

Ten slotte waren er nog 34 gemeenten die bij het hoofdonderzoek wel alle aantallen leerlingen en OALT-leerkrachten hadden ingevuld, maar die ook hadden aangegeven alleen een globaal beeld van deze gegevens te hebben. In een aantal gevallen werd dat ook duidelijk gemaakt door het woordje 'ongeveer' voor het genoemde aantal. De meeste van deze gemeenten zijn gebeld om de genoemde aantallen te verifiëren. Soms leidde dat – deels via een verwijzing naar de scholen – tot een bijstelling of aanvulling van enkele gegevens. In andere gevallen was er na bestudering van de oorspronkelijke vragenlijst geen aanleiding om de gemeente opnieuw te benaderen.

Deze tweede dataverzameling verliep al met al niet bijzonder vlot, de gegevens kwamen veelal druppelsgewijs binnen.

#### *Totale (item-)respons na aanvullende dataverzameling*

De 67 gemeenten die aanvankelijk niet gereageerd hebben op de eerste vragenlijst, hebben bij het aanvullende onderzoek de sterk verkorte vragenlijst gekregen. Daarvan hebben 45 gemeenten de verkorte vragenlijst ingevuld. Tot de non-respons behoren 22 gemeenten waarvan er vijf geweigerd hebben mee te werken en waarvan er 17 afzagen van deelname door ziekte van de best geïnformeerde beleidsmedewerker of door tijdgebrek. Hiermee is de uiteindelijke respons van het totale onderzoek uitgekomen op 186 gemeenten. Dat komt overeen met 85% procent van de onderzoekspopulatie.

Per thema of vraag kan de respons verschillen en in de tabellen kunnen dus verschillende totaalaantallen voorkomen. De specifieke gegevens over het aanbod van taalgroepen en de deelname aan OALT hebben betrekking op 186 gemeenten. De meeste hier gepresenteerde gegevens zijn evenwel afkomstig uit de initiële dataverzameling en betreffen 141 gemeenten. Als een vraag wel op de 141 gemeenten van toepassing is, maar men de desbetreffende gegevens niet heeft (of niet kon geven), dan worden deze gegevens als 'missing' vermeld.



## 2.4 Representativiteit van de respons

Voor een uitspraak over de representativiteit van de gegevens wordt in deze paragraaf de respons van de eerste dataverzameling op enkele demografische kenmerken vergeleken met de non-respons van de 218 gemeenten die OALT-middelen ontvingen, en die we hier aanduiden als: OALT-gemeenten. Allereerst een vergelijking naar gemeente grootte klasse<sup>4</sup> in tabel 2.3.

De tabel laat zien dat vooral de grotere gemeenten die OALT-middelen ontvingen iets oververtegenwoordigd zijn en dat de kleinere gemeenten iets ondervertegenwoordigd zijn. Dit is het resultaat van een bewuste keuze om de respons juist onder de grotere gemeenten zo groot mogelijk te krijgen, onder meer door een extra telefonisch rappel. De veronderstelling is dat het OALT-beleid in de grotere gemeenten doorgaans verder ontwikkeld is, aangezien zich hier meer en grotere taalgroepen bevinden, die wellicht ook allemaal gebruik willen maken van de mogelijkheid van gesubsidieerde eigen-taallessen.

**Tabel 2.3 Respons naar gemeente grootte klassen, in absolute aantallen en procenten**

	alle OALT-gemeenten		respons OALT-gemeenten	
	N	%	N	residu
1. minder dan 10.000	8	4	4	-1,2
2. 10.000 tot 20.000	38	17	21	-3,5
3. 20.000 tot 50.000	110	51	70	-1,0
4. 50.000 tot 100.000	36	17	23	-0,2
5. 100.000 tot 200.000	20	9	17	4,1
6. 200.000 en meer	5	2	5	1,8
totaal	217	100	140	

Bron: CBS (Statline 2001), SCP (GOA '99, OALT 2001/2002)

Ook naar stedelijkheidsgraad blijkt de respons iets af te wijken van het gemiddelde beeld. Naar verhouding zijn de gemeenten met een hoge stedelijkheidsgraad (de sterk stedelijke tot zeer sterk stedelijke gemeenten) iets oververtegenwoordigd. Dit hangt uiteraard samen met de al eerder genoemde selectieve, responsverhogende dataverzameling.

De gemeenten liggen verspreid over het land. Een vergelijking tussen de respons en alle OALT-gemeenten (tabel 2.4) laat zien dat de provincies Gelderland en Overijssel iets ondervertegenwoordigd zijn en dat vooral de provincie Noord-Brabant oververtegenwoordigd is.

**Tabel 2.4** Vergelijking alle gemeenten met respons naar provincie (in aantallen en procenten)<sup>a</sup>

	alle OALT-gemeenten		respons OALT-gemeenten	
	N	%	N	residu
Drenthe	6	3	3	-0,9
Friesland	7	3	5	0,5
Flevoland	4	2	3	0,4
Gelderland	40	18	21	-4,7
Groningen	7	3	5	0,5
Limburg	15	7	9	-0,6
Noord-Brabant	31	14	27	7,1
Noord-Holland	23	11	17	2,2
Overijssel	18	8	8	-3,6
Utrecht	18	8	11	-0,6
Zeeland	7	3	5	0,5
Zuid-Holland	42	19	26	-1,0
totaal	218	99 <sup>a</sup>	140	

<sup>a</sup> Als gevolg van afronding tellen de percentages niet op tot 100.

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Een vergelijking tussen de responderende gemeenten naar ontvangen OALT-middelen (in gulden) en aantallen OET(C)-leerlingen vlak voordat de wet OALT van kracht werd, levert het volgende beeld op (tabel 2.5). De responderende gemeenten kunnen gemiddeld over een veel hoger budget beschikken dan de gemeenten die geen deel uitmaken van het onderzoek, waarbij de bedragen per gemeente overigens sterk uiteenlopen. Hetzelfde geldt voor het gemiddelde aantal OET(C)-leerlingen voor de introductie van het OALT. Dit heeft uiteraard te maken met de selectieve extra rappels onder de G25-gemeenten en onder gemeenten met een OALT-budget van 600.000 gulden (272.268 euro) of meer.

**Tabel 2.5** Vergelijking respons en non-respons naar OET(C)-leerlingen en naar gemiddeld OALT-budget en standaardafwijking (in gulden)

	respons			non-respons		
	gemiddeld	standaard-afwijking	aantal gemeenten	gemiddeld	standaard-afwijking	aantal gemeenten
aantal OET(C)-leerlingen BO	450	1545	137	106	171	78
aantal OET(C)-leerlingen speciaal (vo)	15	52	122	4	10	62
OALT middelen '98/'99 in gulden	82.2000	2.700.000	136	197.000	298.000	78

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De conclusie over de representativiteit moet luiden dat de grote steden en de gemeenten met een hoge stedelijkheidsgraad zijn oververtegenwoordigd, maar dat kleinere gemeenten zeker in voldoende mate in het bestand zitten. De gemeenten liggen

verspreid over het land met enige over- en ondervetegenwoordiging in een paar provincies. De relatieve oververtegenwoordiging van grotere gemeenten is onder andere af te lezen aan de hoogte van het OALT-budget en aan het aantal OET(C)-leerlingen, beide gemiddeld veel hoger dan onder de niet-responderende gemeenten.

Gezien de populatie in de grotere steden, valt te verwachten dat de vraag naar OALT daar ook groter zal zijn en dat zij zich onder meer taalgroepen zal voordoen. Dit maakt de grotere gemeenten uitermate geschikt om er de beleidsimplementatie van het OALT te onderzoeken.

## 2.5 Enkele achtergrondgegevens

### Gemeentelijke herindelingen

Sinds augustus 1998, toen de wet OALT van kracht werd, zijn er diverse gemeentelijke herindelingen geweest. Zoals tabel 2.1 liet zien, was dit het geval bij een aantal gemeenten in de respons en bij enkele 'oude' gemeenten die nu als nieuwgevormde gemeente gerepsondeerd hebben.

In deze survey is de gemeenten gevraagd om aan te geven of de herindeling grote gevolgen heeft gehad voor het OALT. Van grote gevolgen is zeker sprake als de gemeente voorheen OALT-planplichtig was en nu niet meer, of andersom: als de gemeente door de herindeling planplichtig wordt. Tabel 2.6 laat zien dat in vier gemeenten de herindelingen ertoe leidden dat men meer dan voorheen met OALT te maken kreeg.

**Tabel 2.6 Gevolgen OALT voor de gemeente door herindeling (in aantallen en procenten)**

	N	%
de gemeente is betrokken geweest bij een herindeling, maar dit had weinig of geen gevolgen voor OALT	14	10
door de gemeentelijke herindeling kreeg de gemeente (veel meer) met OALT te maken	4	3
de gemeente was niet betrokken bij een gemeentelijke herindeling	116	83
anders	1	.
geen opgaaf/missing	6	4
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Van de vier gemeenten die zeggen dat ze nu méér dan voorheen met OALT te maken hebben, zijn er drie planplichtig. De respondent van de andere gemeente weet niet zeker of de gemeente planplichtig is of niet.

### Planverplichting

Volgens een opgave van het ministerie van OCenW ontvingen in 1998 220 gemeenten een uitkering voor OALT. Als deze middelen samen met de achterstandsmiddelen jaarlijks de 250.000 gulden (113.445 euro) overschrijden, dan is de gemeente verplicht

een plan op te stellen waarin onder andere de besteding van de middelen wordt verantwoord. Blijft het totale bedrag onder deze grens, maar ontvangt de gemeente wel middelen voor OALT, dan is de gemeente niet verplicht een plan op te stellen. In dat geval mag de besteding van OALT-middelen ook worden aangegeven in een zogenoemd 'planvervangend besluit'.

Al eerder is beschreven dat de gemeenten kunnen besluiten de OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning. In dat geval moet de gemeente in het gemeentelijke onderwijsachterstandenplan ook de besteding van de OALT-middelen aangeven.

Volgens gegevens van de inspectie van het onderwijs in 1999 hebben 64 gemeenten OALT-middelen toegevoegd aan de GOA-middelen; dat is bijna 30% van de 226 achterstandsplannen die de inspectie onderzocht (Inspectie, 1999: 9).

In dit onderzoek is allereerst uitgegaan van de vraag of de gemeente in 1998 middelen heeft ontvangen voor OALT. Een complicerende factor om vast te kunnen stellen of een gemeente OALT-planplichtig is, is dat zich in de periode van eerste toekenning van het budget en van de gegevensverzameling voor dit onderzoek allerlei verschuivingen kunnen hebben voorgedaan in de samenstelling en hoogte van de budgetten, mede als gevolg van gemeentelijke herindelingen.

Tabel 2.7 laat evenwel zien dat de meeste onderzochte gemeenten planplichtig zijn. Hieronder bevinden zich 31 van de 38 gemeenten die niet alleen planplichtig zijn, maar die in 1998 ook extra middelen ontvingen voor het realiseren van een OALT-aanbod voor nieuwe taalgroepen. Bij drie na 1998 nieuwgevormde gemeenten is het per definitie onmogelijk dat ze in 1998 al middelen hebben ontvangen voor OALT. Wel hebben een of meer gemeenten waaruit een nieuwe gemeente is gevormd in die tijd middelen ontvangen.

**Tabel 2.7 Specificatie OALT-planverplichting, 1998/1999 (in absolute aantallen)**

OALT-planplichtig	136
waarvan met extra middelen voor nieuwe taalgroepen	31
niet OALT-planplichtig	2
nieuwgevormde gemeenten	3
(n)	141

Bron: planverplichting OCenW; SCP (GOA '99)

De respondenten zijn ook zelf gevraagd aan te geven of de gemeente OALT-planplichtig is of niet. De meeste ondervraagden weten met zekerheid dat de gemeente een planverplichting heeft. De beleidsmedewerkers van 7 gemeenten zijn hiervan niet op de hoogte. In 20 gemeenten hoeft men volgens eigen opgave geen plan of een planvervangend besluit te nemen (tabel 2.8).

**Tabel 2.8 Opgaaf gemeenten huidige planverplichting (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, de gemeente is verplicht tot het opstellen van een OALT-plan	103	73
de gemeente is verplicht de middelen in een zogenoemd planvervangend besluit aan te geven	7	5
nee, de gemeente heeft geen planplicht en hoeft evenmin een planvervangend besluit op te stellen	20	14
weet niet	7	5
geen opgaaf/missing	4	3
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Een vergelijking met de gegevens van 1998 laat zien dat 18 van de 20 gemeenten die hier aangeven niet planplichtig te zijn, dat wél zijn.<sup>5</sup> De OALT-middelen die zij aan het begin van de planperiode ontvingen, lopen uiteen van nog geen 400 gulden (181 euro) in een gemeente tot ruim 105.000 gulden (47.646 euro) in een andere gemeente.<sup>6</sup> Het zijn alle niet-stedelijke, tot matig stedelijke gemeenten.

De meeste gemeenten beschikken op dit moment over een OALT-plan. Een paar gemeenten zijn nog bezig met het opstellen van een plan. Maar weer andere gemeenten geven aan dat zo'n plan er niet komt (tabel 2.9). Onder deze laatste categorie bevinden zich overigens ook enkele gemeenten die volgens eigen opgave wel planplichtig zijn. Volgens de gegevens van het ministerie zouden 15 gemeenten die hier hebben aangeven dat er geen plan of besluit komt, wel planplichtig zijn. De G4- en de G21-gemeenten in het onderzoek beschikken allemaal over een OALT-plan.

**Tabel 2.9 Opstellen van een OALT-plan (in aantallen en procenten)**

	N	%
gemeente heeft een OALT-plan	93	66
gemeente heeft een OALT-besluit	19	14
gemeente is nog bezig met een OALT-plan	6	4
gemeente is nog bezig met een OALT-besluit	3	2
er is/ er komt geen plan of besluit	15	11
geen opgaaf/missing	5	3
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### GOA-planplicht

Aangezien de gemeenten de OALT-middelen ook in het kader van achterstandenbestrijding mogen inzetten en ze in dat geval de besteding moeten verantwoorden in het GOA-plan, is het relevant te vermelden of de gemeenten ook een GOA-planverplichting hebben.

Van de 141 responderende gemeenten zijn er 114 wel en 24 niet GOA-planplichtig. De 3 nieuwgevormde gemeenten zijn hier niet meegerekend.

In een meerderheid van de gemeenten (58%) maakt het OALT deel uit van het GOA-plan of GOA-besluit. Verder zegt 31% van de gemeenten dat ze wel een GOA-plan of -besluit hebben, maar dat het OALT hier los van staat; 10% zegt geen GOA-plan of -besluit te hebben en 1% weet het niet.

#### Coördinatie en begeleiding van OALT

Iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten heeft binnen het eigen ambtelijke apparaat of soms ook bij een andere organisatie formatie gereserveerd voor de coördinatie of begeleiding van het OALT in de gemeente. De andere helft van de gemeenten zegt daar niet specifiek uren voor vrij te maken of iemand deze taak expliciet toe te bedelen.

#### Beschikking gegevens OET(C)

Driekwart van de gemeenten kon al voor de decentralisatie van het OET(C)/OALT-beleid beschikken over gegevens van de leerlingen die eigentaalonderwijs kregen (tabel 2.10).

**Tabel 2.10 Gemeente beschikt over gegevens OET(C) (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, de gemeente had ook toen al gegevens over OET(C)	103	73
er was OET(C), maar de gemeente had daar geen gegevens over	25	18
er was in de gemeente geen OET(C)	8	6
geen opgaaf/missing	5	3
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Dat waren weliswaar toen nog gegevens die landelijk werden verzameld. De wat problematisch verlopen dataverzameling voor dit onderzoek laat evenwel zien dat het absoluut nog niet vanzelfsprekend is dat gemeenten nu zelf actuele OALT-gegevens tot hun beschikking hebben.

## 2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de uitvoering van het onderzoek en is de kwaliteit van de respons vastgesteld. De nettorespons voor alle onderwerpen in het onderzoek bedraagt 65%: dat zijn 141 gemeenten met een OALT-beleid. Dat is een voldoende respons om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de implementatie van het beleid. De responderende gemeenten zijn evenwel niet geheel representatief voor het totale aantal gemeenten dat een OALT-uitkering ontvangt of met het van kracht worden van de wet in 1998 heeft ontvangen. In 1998 waren dat 220 gemeenten, na gemeentelijke herindelingen zijn dat er nu 218.

Er heeft een extra rappel onder grotere gemeenten plaatsgevonden. De overweging daarvoor is dat juist de grotere gemeenten, gezien de samenstelling van hun populatie, zo relevant zijn voor een onderzoek naar het OALT. De grotere gemeenten zijn nu oververtegenwoordigd in het databestand. Met deze oververtegenwoordiging van de grotere gemeenten is in ieder geval het aantal OALT-leerlingen en het aantal (potentiële) taalgroepen veel hoger dan het geval zou zijn bij volledige representativiteit (en gelijk-blijvende respons). Kleine(re) gemeenten maken in voldoende mate deel uit van het onderzoek.

Een van de doelen van dit onderzoek is het bieden van een overzicht van het aantal deelnemers aan het OALT per taalgroep. Vroeger werden deze gegevens nog landelijk verzameld, met de decentralisatie van het OALT-beleid ontbreekt zo'n totaaloverzicht. Het bleek lastig om het overzicht zo compleet mogelijk te krijgen; zo moesten er extra inspanningen worden verricht om de gegevens alsnog te krijgen. De non-respons noopte tot een aanvullende dataverzameling, maar ook de gegevens op dit onderdeel bij de gemeenten die wel gerespondeerd hadden, liet te wensen over. Zo ontbraken gegevens van enkele taalgroepen of zeiden gemeenten slechts een globaal beeld van de deelname te hebben. De tweede, aanvullende dataverzameling had slechts betrekking op bovengenoemde kerngegevens en verhoogde de respons met 45 gemeenten, zodat de totale respons (voor dit onderdeel) op 186 gemeenten komt. Dat is 85% van de gemeenten met een OALT-beleid. In 40 gemeenten zijn in de basisscholen in deze tweede dataverzameling direct benaderd over het aantal leerlingen dat OALT krijgt; in alle andere gemeenten verliep dit via de gemeente zelf. Geconcludeerd moet worden dat gemeenten vaak nog maar weinig zicht hebben op het OALT-aanbod in hun gebied en zelf ook maar weinig moeite lijken te doen het gemeentelijke beleid te monitoren.

In dit hoofdstuk werden eveneens enkele achtergrondkenmerken van de gemeenten gepresenteerd. Deze betroffen bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen, waardoor een paar gemeenten meer dan voorheen te maken kregen met OALT, de planplichtigheid en het wel of niet kunnen beschikken over een OALT-plan. Wat betreft het planplichtig zijn van gemeenten blijken de gegevens die de onderzochte gemeenten hebben verstrekt enigszins af te wijken van de gegevens van het ministerie van OCenW. Het gaat evenwel om kleine afwijkingen. De meeste gemeenten zijn planplichtig voor OALT en zijn dat overigens ook voor het GOA- (het gemeentelijk onderwijsachterstanden) beleid.

De meeste gemeenten (80%) zeggen te beschikken over een OALT-plan of een OALT-besluit en in iets meer dan de helft van de gemeenten maakt dat OALT-plan deel uit van het GOA-plan.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de overgang van het OET(C) naar het OALT en op de uitvoering van de OALT-planprocedure.

## Noten

- 1 Bron: ministerie van OCenW
- 2 Voor OET(C) kwamen de volgende doelgroepen in aanmerking:
  - leerlingen behorende tot de Molukse bevolkingsgroep,
  - leerlingen van wie ten minste een van de ouders afkomstig is uit de voormalige mediterrane wervingslanden,
  - leerlingen van wie ten minste een van de ouders als vluchteling is toegelaten,
  - leerlingen afkomstig uit een land van de Europese Unie.
- 3 Zeven gemeenten ontvingen voor OALT een bijzonder laag bedrag, waarvoor nauwelijks een beleid is te voeren (het ging om een bedrag onder de 450 euro).
- 4 Gemeentegrootte per 1 juni 2001. Bron: CBS, Statline. Van één nieuwgevormde gemeente in de respons ontbreken de gegevens nog.
- 5 Het is uit de survey niet op te maken waaraan deze discrepantie moet worden toegeschreven.
- 6 Deze bedragen moeten samen met de middelen voor GOA tenminste het bedrag van 250.000 gulden (113.445 euro) overschrijden, wil er sprake zijn van een planverplichting voor OALT. Voor de OALT-planverplichting tellen de GOA-middelen dus in zeer belangrijke mate mee.



## 3 Starten met OALT

### 3.1 Inleiding

Het rijk heeft de Wet OALT vergezeld doen gaan van een planprocedure die gemeenten moeten volgen voordat zij het definitieve gemeentelijke OALT-plan met het aanbod en de bestemming van de middelen kunnen vaststellen. Kenmerkend voor de planprocedure is dat gemeenten de gelegenheid moeten bieden aan ouders en scholen voor inspraak en overleg.

De planprocedure bevat enkele informatie- en raadplegingsrondes. Zo moet de gemeente bepalen hoe de voorlichting over het OALT zal plaatsvinden en hoe er eventueel een lokale behoeftepeiling onder migranten met schoolgaande kinderen zal worden gehouden. De schoolbesturen en ouders moeten de gelegenheid krijgen om te reageren op de voorgestelde procedure. De inspraak is evenwel niet bindend: de gemeenteraad mag hiervan afwijken (Zoontjens 1998: 16-20).

Om er achter te komen voor welke talen er in de gemeente belangstelling is, zal de gemeente de behoefte onder ouders van allochtone leerlingen moeten peilen en bijvoorbeeld overleg moeten voeren met lokale migrantenorganisaties, scholen en eventuele andere instellingen. De planprocedure schrijft de gemeenten alleen voor dat er zo'n behoeftepeiling moet plaatsvinden, maar laat de gemeenten vrij om te bepalen hoe zij die uitvoeren. Waarschijnlijk kan niet iedere taalgroep in de gemeente voor het OALT in aanmerking komen, gelet op de financiële en organisatorische consequenties. De gemeente kan daarom op voorhand al besluiten dat de behoeftepeiling slechts onder ouders van een beperkt aantal taalgroepen wordt gehouden. Bovendien is de gemeente niet verplicht tot een behoeftepeiling als er besloten wordt alle middelen in te zetten voor taalondersteuning.

Vervolgens moet de gemeente in een zogenoemd op overeenstemming gericht overleg (OOGO) tussen schoolbesturen en gemeentebestuur<sup>1</sup> de inhoud van het OALT-plan bepalen. Ook in deze fase moeten ouders de gelegenheid krijgen hun mening over het conceptplan en de eventuele wijzigingen daarin kenbaar te maken. De gemeenteraad bepaalt evenwel het tijdstip en de wijze waarop de inspraak wordt geregeld.

Een grote verandering in de Wet OALT ten opzichte van het OET(C) is dat niet alleen scholen in aanmerking komen voor het OALT, maar dat ook andere instellingen zoals een moskee of buurthuis in principe eveneens OALT mogen verzorgen en hiervoor dus bij de gemeente subsidie kunnen aanvragen. Maar de gemeenteraad bepaalt weer of naast scholen ook andere instellingen voor een subsidie van OALT in aanmerking komen.

Uiteindelijk stelt de gemeenteraad vast hoe de middelen voor het OALT zullen worden ingezet, bij welke instellingen, voor welke taalgroepen en voor welke variant: als taalondersteuning en/of als cultuureducatie.

Verschillende overwegingen zullen in dat besluit meewegen. De wettelijke criteria staan vast, maar de gemeente kan zich in meer of mindere mate laten leiden door criteria zoals die bijvoorbeeld door Extra (2000)<sup>2</sup> worden genoemd. Deze hebben vooral betrekking op OALT-cultuureducatie:

- de hoogte van het beschikbare OALT-budget;
- de omvang van de betrokken taalgroepen;
- de verdeling van leerlingen uit de desbetreffende taalgroepen over scholen;
- de vitaliteit van de talen;
- de behoefte en eventuele eerder genomen onderwijsinitiatieven van ouders uit de betrokken taalgroepen;
- de mate van codificatie van de desbetreffende talen;
- het beschikbaar zijn of de ontwikkelingsmogelijkheden van adequate leermiddelen;
- het beschikbaar zijn of de scholingsmogelijkheden van gekwalificeerde docenten;
- de aansluiting bij het huidige OET(C)/OALT-aanbod (mede gelet op de wachtgeld-aanspraken);
- de bereidheid van schoolbesturen of andere organisaties om OALT aan te bieden (Extra 2000).

De gemeente moet er verder op toezien dat de OALT-middelen op de juiste wijze worden aangewend.

Na vaststelling van het OALT-plan kunnen de instellingen de taallessen en de taalondersteuning in principe starten.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de wijze waarop gemeenten de OALT-plan-procedure volgen. In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe de gemeenten de voorlichting over de veranderingen van OET(C) naar OALT hebben georganiseerd en over de wijze waarop diverse partijen in deze fase bij het beleid zijn betrokken. In paragraaf 3.3 wordt verslag van de behoeftepeiling gedaan. In paragraaf 3.4 komt het besluitvormingsproces rond OALT en de rol van het OOGO, het op overeenstemming gerichte overleg tussen gemeente en besturen, aan de orde. In paragraaf 3.5 komen de criteria aan de orde zoals gemeenten die hebben vastgelegd voor het al dan niet honoreren van OALT-aanvragen; het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 3.6.

### 3.2 Introductie Wet OALT

In augustus 1998 werd de Wet OALT van kracht, maar gemeenten hadden de mogelijkheid gebruik te maken van een overgangperiode, waarin de oude (OET(C)-)situatie mocht worden gehandhaafd. Het blijkt dat 70% van de gemeenten van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om een langere overgangperiode van OET(C) naar OALT te hanteren. In acht gemeenten werden voorheen geen OET(C)-lessen op de scholen

gegevens. Deze 8 gemeenten maakten dus pas een start met het eigentaalonderwijs na de introductie van het OALT.

Verreweg de meeste gemeenten kiezen een overgangsperiode van een jaar. In twee gemeenten is dat minder dan een jaar. In 8 gemeenten heeft deze overgangsperiode langer dan een jaar geduurd: meestal twee jaar en in één gemeente ruim tweeënhalf jaar.

De gemeenten geven voorlichting over de invoering van de wet aan de meest bij het OET(C)/OALT betrokken partijen (tabel 3.1). Het zijn met name de schooldirecties, ouders, OET(C)-leerkrachten en schoolbesturen die door de gemeenten worden ingelicht over de komende veranderingen. Ook migrantenorganisaties en organisaties voor en van vluchtelingen worden in 39% van de gemeenten op de hoogte gebracht van de nieuwe wet. Anders dan in de oude wetgeving kunnen volgens de Wet OALT nu ook andere instellingen dan scholen in aanmerking komen voor subsidie in het eigentaalonderwijs. Om die reden en omdat via dit kanaal enkele doelgroepen van het beleid direct benaderd kunnen worden, wordt in vijftien gemeenten ook informatie verspreid via de moskeeën en kerken van migranten. In twintig gemeenten worden ook de welzijnsinstellingen geïnformeerd over de veranderingen in de wetgeving rond het eigentaalonderwijs.

**Tabel 3.1 Voorlichting aan betrokken personen en (vertegenwoordigers van) instanties (in aantallen en procenten)**

	N	%
schooldirecties	110	78
ouderorganisaties, ouders	101	72
schoolbesturen	98	69
OET(C)-leerkrachten	98	69
migrantenorganisaties of vluchtelingenorganisaties	55	39
algemene welzijnsinstellingen	20	14
moskeeën, kerken	15	11
anders, bijvoorbeeld	11	8
gemeentelijke adviesraden		
schoolbegeleidingsdienst		
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Om het besluitvormingsproces voor OALT zoveel mogelijk van onderop vorm te geven, kunnen gemeenten het advies inwinnen of ten minste overleggen met een aantal bij het OET(C)/OALT betrokken partijen. Zo'n advies- en overlegronde maakt deel uit van de voorgeschreven OALT-planprocedure. Hiermee wordt nog niet het zogenoemde OOGO bedoeld, het op overeenstemming gerichte overleg tussen gemeente en schoolbesturen. Het zijn vooral de scholen (de schooldirecties in 73% van de gemeenten en de schoolbesturen in 64% van de gemeenten) die ook echt geraadpleegd worden door de

gemeente. In deze fase worden in mindere mate ouders, OET(C)-leerkrachten (in ongeveer de helft van de gemeenten) en migranten of vluchtelingenorganisaties (in 29% van de gemeenten) in het overleg met de gemeente betrokken (tabel 3.2).

**Tabel 3.2 Geraadpleegde personen en (vertegenwoordigers van) instanties (in aantallen en procenten)**

	N	%
schooldirecties	103	73
schoolbesturen	91	64
OET(C)-leerkrachten	74	52
ouderorganisaties, ouders	62	44
migrantenorganisaties of vluchtelingenorganisaties	41	29
algemene welzijnsinstellingen	17	12
moskeeën, kerken	7	5
anders, bijvoorbeeld	22	16
schoolbegeleidingsdienst	3	
onderwijsbegeleidingsdienst	3	
andere (buur-)gemeenten	3	
gemeentelijke adviesraden	1	
ministerie	1	
organisatieadviesbureau/ universiteit	1	
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De informatieronde was dus breder van opzet en had betrekking op meer instellingen en bij het beleid en onderwijs betrokken partijen dan de raadplegingsronde, die zich voornamelijk concentreerde op overleg tussen de scholen en de gemeente. Toch worden in ongeveer de helft van de gemeenten de doelgroepen van het beleid betrokken bij de veranderingen in het eigentaalonderwijs die verband houden met de komst van het OALT.

Om de introductie van de wet gemakkelijker te laten verlopen, heeft ruim eenderde (36%) van de gemeenten externe deskundigheid ingehuurd, die de uitvoering van de wet moet begeleiden. De overige gemeenten doen het met de kennis die ze in huis hebben.

### 3.3 Behoeftetepeiling onder allochtone ouders en migrantenorganisaties

Voordat een gemeente ertoe kan overgaan OALT-lessen voor bepaalde taalgroepen te organiseren, zal ze onder de doelgroepen de belangstelling daarvoor moeten peilen. Als de gemeente overigens heeft besloten de middelen in te zetten voor taalondersteuning, hoeft een behoeftetepeiling niet plaats te vinden.

In een eerdere inventarisatie van de beleidsimplementatie van het OALT in zeven gemeenten bleek dat dit onderdeel van de OALT-planprocedure de gemeenten veel

hoofdbreken bezorgde. Hoe moest deze peiling georganiseerd worden, welke garanties zijn er dat de peiling zo volledig mogelijk en onder zoveel mogelijk taalgroepen heeft plaatsgevonden? Het identificeren van allochtone groepen kan een gemeente al voor problemen plaatsen. Vaak wordt gekeken naar de nationaliteit of naar het land van herkomst van leerlingen. Maar uiteraard hebben veel leerlingen de Nederlandse nationaliteit, terwijl er thuis geen Nederlands wordt gesproken. Binnen een herkomstland kunnen veel verschillende talen worden gesproken.<sup>3</sup> Taalproblemen doen zich uiteraard voor en ondanks inschakeling van tolken en vertalers kan het zijn dat de bedoeling van de peiling niet goed overkomt. In de eerdergenoemde verkenning bleek dat het voor ouders soms onduidelijk was gebleven wat er precies met het OALT ging veranderen en wat het doel van de peiling was (Turkenburg 2001).

In deze survey is bij de gemeenten gevraagd of de behoefte aan OALT onder ouders van allochtone leerlingen is gepeild en op welke wijze de gemeente de peiling heeft georganiseerd.

Tabel 3.3 laat zien dat er op zeer gevarieerde wijze uitleg is gegeven aan de in de wet voorgeschreven behoeftepeiling onder de doelgroepen van het OALT. Het meest is gekozen voor behoeftepeilingen tijdens bijeenkomsten die door de gemeente zijn georganiseerd en voor schriftelijke vragenlijsten die via de scholen onder ouders van allochtone leerlingen zijn verspreid. In enkele gemeenten (11%) is geïnventariseerd welke talen bij allochtone leerlingen thuis worden gesproken en hoeveel dat er zijn. Deze taalpeilingen worden dan gebruikt als graadmeter voor de mogelijke behoefte aan lessen in deze thuistalen.<sup>4</sup>

In 27 gemeenten heeft er geen behoeftepeiling plaatsgevonden. Toch zijn daar gemeenten bij die naast taalondersteuning ook de mogelijkheid van OALT-cultuur-educatie bieden. Alleen als de gemeente – overigens na raadpleging van de ouders – besluit om alleen voor taalondersteuning te kiezen, dan hoeft er verder geen behoeftepeiling plaats te vinden.

Migrantenorganisaties hebben in de peilingen een heel beperkte rol gespeeld: in tien gemeenten hebben zij voor de verspreiding van een vragenlijst gezorgd en in negen gemeenten hebben zij bijeenkomsten georganiseerd om de behoefte aan OALT onder hun achterban te peilen.

Waar gemeenten ‘anders’ hebben ingevuld in tabel 3.3, blijkt dat men soms een externe instelling de behoefte aan OALT heeft laten onderzoeken; ofwel men heeft onder de bestaande OET(C)-groepen de belangstelling gepeild; of men heeft op grond van het aantal schriftelijke aanmeldingen voor OALT de belangstelling vastgesteld.

**Tabel 3.3 Behoeftepeilingen in gemeenten (in aantallen en procenten)**

	N	%
er is in deze gemeente geen behoeftepeiling geweest	27	19
er was een zogenoemde taalpeiling (er is gevraagd welke taal allochtone leerlingen thuis spreken)	15	11
er was een schriftelijke vragenlijst die namens de gemeente naar ouders is opgestuurd	25	18
er was een schriftelijke vragenlijst die via scholen is verspreid	51	36
er was een schriftelijke vragenlijst die via migrantenorganisaties is verspreid	10	7
er waren peilingen tijdens door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten	60	43
er waren peilingen tijdens door scholen georganiseerde bijeenkomsten	18	13
er waren peilingen tijdens door migrantenorganisaties georganiseerde bijeenkomsten	9	6
anders	11	8
weet niet	2	1
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De gemeenten die een of meer behoeftepeilingen hebben georganiseerd, hebben deze veelal op beperkte schaal uitgevoerd (tabel 3.4). In 63% van de gemeenten zijn alleen de taalgroepen uit de OET(C)-periode benaderd. Potentiële nieuwe taalgroepen (ten opzichte van de reeds onder het OET(C) actieve taalgroepen) zijn slechts in 28% van de gemeenten gevraagd naar hun belangstelling voor OALT. Onder de gemeenten die 'anders' hebben ingevuld, zijn gemeenten die alleen onder Turken en/of Marokkanen (en dus niet onder alle oude taalgroepen van het OET(C)) de belangstelling voor OALT hebben gepeild.

**Tabel 3.4 Taalgroepen waar de behoefte aan OALT is gepeild (in aantallen en procenten)**

	N	%
alleen de taalgroepen uit de OET(C)-periode	71	63
alle oude en nieuwe taalgroepen die redelijkerwijs in aanmerking kwamen	25	22
ook enkele (potentiële) nieuwe taalgroepen	7	6
anders	8	7
weet niet	2	2
totaal	113	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In de meeste gevallen is in de behoeftepeiling eenvoudigweg aan ouders gevraagd of ze OALT willen voor hun kinderen, zo blijkt uit tabel 3.5. In ongeveer de helft van de gemeenten waar een behoeftepeiling heeft plaatsgevonden, is specifiek gevraagd naar de wensen van ouders met betrekking tot de inhoud en de organisatievorm van het OALT: willen de ouders taalondersteuning of moet het leren van de eigen taal (cultuureducatie) centraal staan, en willen ze dat dit onder schooltijd of daarbuiten plaatsvindt.

**Tabel 3.5 Inhoud van de behoeftepeiling (in aantallen en procenten)**

	N	%
of men OALT wil voor hun kinderen	82	73
of men OALT-cultuureducatie wil of taalondersteuning	66	59
of men OALT onder schooltijd wil of daarbuiten	56	50
weet niet	1	1

Bron: SCP (OALT 2001/2002).

### 3.4 Formeel overleg en besluitvorming

Een volgende fase van het beleidsproces betreft de feitelijke besluitvorming over OALT. Evenals bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dient er ook voor OALT een zogenoemd ‘op overeenstemming gericht overleg’ (het OOGO) plaats te vinden tussen de gemeente en de schoolbesturen. Het OOGO moet de inhoud van het OALT-plan bepalen. Ouders moeten volgens de OALT-planprocedure ook in deze fase de gelegenheid krijgen hun mening uit te spreken over de inhoud van het plan, de wijze waarop de OALT-middelen worden ingezet en over de eventuele wijzigingen in dat plan. De uiteindelijke besluitvorming vindt uiteraard plaats in de gemeenteraad. De raad bepaalt overigens ook op welke wijze de inspraak van ouders en migranten wordt geregeld en het tijdstip waarop de inspraakrondes plaatsvinden.

In de meeste gemeenten (86%) is er in het OOGO gesproken over de manier waarop de middelen voor OALT zullen worden ingezet, welke taalgroepen in aanmerking komen voor subsidie en hoe de verdeling tussen OALT-cultuureducatie en taalondersteuning moet zijn (tabel 3.6). In een paar gemeenten fungeert er geen OOGO en in twaalf gemeenten zijn deze zaken niet in het OOGO aan de orde gekomen. Een gemeente heeft het directieoverleg benut om deze kwesties voor te leggen en in een andere gemeente heeft het overleg schriftelijk plaatsgevonden.

**Tabel 3.6 Formeel overleg in het OOGO over OALT (in aantallen en procenten)**

	N	%
er is in het OOGO gesproken over de middelen, taalondersteuning of cultuureducatie en de taalgroepen	121	86
hierover is niet in het OOGO gesproken	12	9
er is geen OOGO	3	2
anders	3	2
weet niet	2	1
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In de meeste gemeenten was er vrijwel meteen grote overeenstemming in het OOGO tussen de betrokkenen over de wijze waarop het OALT gestalte moest krijgen. Slechts in een paar gemeenten waren er volgens de respondenten aanvankelijk soms aanzienlijke meningsverschillen (tabel 3.7). In alle gemeenten heeft men, ook waar men het aanvankelijk oneens met elkaar was, uiteindelijk overeenstemming bereikt.

**Tabel 3.7 Overeenstemming in het OOGO (in aantallen en procenten)**

	N	%
er was meteen al een (vrij) grote overeenstemming tussen de betrokkenen	114	93
eerst waren er aanzienlijke meningsverschillen, daarna pas overeenstemming	6	5
anders	3	2
totaal	123	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De meestgenoemde meningsverschillen in de gemeenten waar het OOGO niet direct tot overeenstemming leidde, hebben betrekking op de wachtgeldverplichtingen die uit de nieuwe plannen voortvloeien. Verder roepen ook enkele organisatorische kwesties vragen op, zoals de locatie waar het OALT wordt gegeven en het dienstverband van de OALT-leerkrachten. Inhoudelijk wordt er in drie gemeenten bijvoorbeeld gediscussieerd over de verdeling in OALT-cultuureducatie en taalondersteuning. In een van de vier grote steden was men het aanvankelijk oneens of het OALT centraal op stadsniveau geregeld moest worden of dat het een zaak van de stadsdelen/deelgemeenten moest zijn (tabel 3.8).

**Tabel 3.8 Overzicht meningsverschillen in het OOGO (in aantallen)**

	aantal malen genoemd
bestaande of te verwachten wachtgeldverplichtingen	6
waar de lessen gegeven zouden worden: per school of op een of meer lespunten	4
over de voorgestelde verdeling tussen cultuureducatie en taalondersteuning	3
wie de OALT-leerkrachten in dienst zou(den) nemen	3
of ook andere instellingen dan scholen OALT zouden mogen verzorgen	3
de zorg voor het zittende OET(C)-personeel, om- of bijscholing	2
de ruimte voor eventuele nieuwe taalgroepen	1
de mate waarin de plannen overeenkomen met de wet	1
het centraal (stadsniveau) houden van OALT of het verder 'doorcentraliseren'	1
vervanging van OALT-leerkrachten bij ziekte	1

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### Discussie in gemeenteraden

In 57% van de gemeenten is het OALT-plan zonder enige discussie van betekenis vastgesteld, maar in de overige gemeenten is er soms uitgebreid gediscussieerd over het plan. In achttien gemeenten is het plan zelfs nog steeds niet vastgesteld (tabel 3.9).<sup>5</sup>



**Tabel 3.9 Vaststelling OALT-plan of -besluit gemeenteraad (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, als hamerstuk zonder enige discussie	80	57
ja, na enige discussie	36	26
nee, nog niet	18	13
ja, na uitgebreide discussies	5	4
totaal	139	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Tabel 3.10 geeft een overzicht van de onderwerpen waarover in de diverse gemeenteraden, voorafgaand aan de vaststelling van het OALT-plan, zoal is gediscussieerd. Het meest is er gediscussieerd over de principes van het plan: de verdeling van de middelen over cultuureducatie of taalondersteuning; de oorbearheid van het inzetten van OALT-gelden voor GOA-doelen; de taalgroepen die gebruik kunnen maken van het aanbod; de mogelijkheden voor lessen voor nieuwe taalgroepen en de kwestie of ook andere instellingen dan scholen het OALT mogen verzorgen.

Daarnaast worden er organisatorische problemen aan de orde gesteld die te maken hebben met het personeel en met bijvoorbeeld de locaties waar lesgegeven mag worden.

**Tabel 3.10 Punten van discussie in gemeenteraden (in aantallen)**

	N malen genoemd
over de voorgestelde verdeling tussen OALT als cultuureducatie en taalondersteuning	16
de ruimte voor eventuele nieuwe taalgroepen	15
het inzetten van (een deel van) de OALT-gelden voor GOA	13
over de voorgestelde taalgroepen die voor OALT in aanmerking zouden komen	13
of ook andere instanties dan scholen OALT zouden mogen verzorgen	9
bestaande of te verwachten wachtgeldverplichtingen	8
zorg voor het zittende OET(C)-personeel	8
waar de lessen gegeven zouden worden, per school of op (een) lespunt	6
de mate waarin de plannen overeenkomen met de Wet OALT	6
wie de OALT-leerkrachten in dienst zou(den) nemen	4
hoe de beschikbare OALT-leerkrachten over de schoolbesturen verdeeld zouden worden	2
anders, waaronder:	
de mogelijkheid van regionale samenwerking	1
de mogelijkheid OALT af te schaffen	1
voldoende draagvlak onder ouders	1
het wel of niet subsidiëren van OALT	1

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### 3.5 Criteria voor het OALT-aanbod en voor de verdeling van middelen

De gemeenten is gevraagd de criteria te noemen die een rol spelen bij het beoordelen van aanvragen voor OALT. Soms zijn dat criteria die nauw zijn omschreven en die ook zijn vastgelegd in het OALT-plan, maar het kunnen ook criteria zijn zoals die in de praktijk fungeren.

Tabel 3.11 zet de belangrijkste criteria die gemeenten noemen op een rij. Het meest bepalend voor OALT-aanvragen is de omvang van het OALT-budget in de gemeente. Als het budget geen (nieuwe) aanvragen toestaat, wordt er per definitie al niets gehonoreerd. Daarna noemen gemeenten criteria die allemaal te maken hebben met de oude OET(C)-situatie: met het oude OET(C)-aanbod, met het feit dat er rekening wordt gehouden met de inzetbaarheid van de OET(C)-leerkrachten, en met het voorkomen van wachtgeldproblemen. Ook worden in veel gemeenten twee praktische en didactische voorwaarden genoemd: er moet een minimale omvang van het aantal leerlingen per taalgroep zijn en er moeten gekwalificeerde leerkrachten beschikbaar zijn om de lessen te kunnen geven.

Dat de gemeenten zich zo sterk laten leiden door de bestaande situatie heeft er vooral mee te maken dat gemeenten de wet moesten uitvoeren zonder dat daar wachtgeldverplichtingen uit zouden voortvloeien.

**Tabel 3.11 Criteria voor beoordeling aanvragen OALT (in aantallen)**

	N malen genoemd
1. omvang van het OALT-budget	88
2. het kunnen inzetten van OET(C)/OALT-docenten	58
3. het oude OET(C)-aanbod	57
4. wachtgeldproblemen voorkomen	55
5. minimaal aantal OALT-leerlingen per taalgroep	54
6. aanwezigheid gekwalificeerde docenten	48
7. praktische overwegingen (het kunnen organiseren van het aanbod)	42
8. uitslag van de behoeftepeiling onder ouders	41
9. bereidheid van schoolbesturen voor de organisatie van OALT	37
10. de vraag van scholen	35
11. verdeling van leerlingen van een taalgroep per school	30
12. omvang van taalgroepen in de gemeente	29
13. keuze om OALT exclusief bij scholen te laten	23
14. verzoeken van zelforganisaties, moskeeën	18
15. minimaal aantal OALT-leerlingen per leeftijdsgroep	18
16. beschikbaarheid van leslocaties	16
17. beschikking over adequate leermiddelen	15
18. eerdere initiatieven van allochtone ouders	8
19. de vitaliteit van talen in de gemeente	6
20. de mate van codificatie van talen	2
21. anders, waaronder:	13
inhoudelijke doelstellingen	1
ambitie van een nieuwe taalgroep	1
aansluiting bij het GOA	1
weet niet	4
<b>N gemeenten</b>	<b>141</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In hoeverre de gemeenten ook daadwerkelijk een aanbod willen realiseren dat is afgestemd op de lokale vraag, valt onder meer af te lezen uit de mate waarin ze gehoor geven aan de wensen van de doelgroepen van het beleid. Pas op de achtste plaats, na allerlei budgettaire, praktische en op de oude OET(C)-situatie afgestemde criteria, wordt de uitslag van de behoeftepeiling onder ouders genoemd. In 41 gemeenten (dat is ongeveer eenderde van het totale aantal gemeenten) speelt de behoeftepeiling een rol van betekenis. Op de veertiende en achttiende plaats staan respectievelijk de verzoeken van zelforganisaties of moskeeën en de eerdere initiatieven van allochtone ouders. Deze criteria worden slechts door achttien en acht gemeenten respectievelijk gehanteerd.

In iets meer dan de helft van de gemeenten zijn de criteria ook echt vastgelegd in het gemeentelijke OALT-plan of OALT-besluit (tabel 3.12). In 37% van de gemeenten is dat niet het geval, maar daaronder bevinden zich ook 24 gemeenten die hebben aangegeven géén plan of besluit te hebben. Er zijn dus 28 gemeenten met een plan die criteria hanteren die niet in datzelfde OALT-plan zijn vastgelegd.

**Tabel 3.12** Mate waarin criteria deel uitmaken van OALT-plan of -besluit

	N	%
ja, de criteria staan in het plan/ besluit	77	55
nee, de criteria staan niet in het plan/besluit	52	37
weet niet	7	5
missing/geen opgaaf	5	3
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De meeste gemeenten hebben gekozen voor een vaste verdeling van de beschikbare middelen voor cultuureducatie en voor taalondersteuning. In ruim 40% van de gemeenten staat de verdeling evenwel niet vast (tabel 3.13).

**Tabel 3.13** Vaste verdeling middelen tussen cultuureducatie en taalondersteuning

	N	%
ja, we hebben gekozen voor een vaste verdeling	80	57
nee, over deze verdeling is niets vastgesteld	58	41
missing/geen opgaaf	3	2
totaal	141	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### Taalondersteuning populair

Zoals tabel 3.14 laat zien, leggen de gemeenten die voor een vaste verdeling hebben gekozen de nadruk op taalondersteuning en besteden ze veel minder aandacht aan OALT-cultuureducatie. Slechts twee gemeenten besteden juist alle middelen aan

cultuureducatie en 26 gemeenten besteden 100% van de middelen aan taalondersteuning. De andere gemeenten kiezen voor een mix van beide mogelijkheden, waarbij zoals gezegd de nadruk ligt op taalondersteuning.

**Tabel 3.14** Percentage van de middelen ingezet voor OALT-cultuureducatie en voor taalondersteuning (in aantallen en procenten)

cultuureducatie			taalondersteuning		
	N	%		N	%
0%	26	34	0%	2	3
1% -25%	10	13	1% -25%	1	1
26% -50%	34	45	26% -50%	16	21
51% -75%	4	5	51% -75%	27	36
76% -99%	–	–	76% -99%	4	5
100%	2	3	100%	26	34
<b>totaal</b>	<b>76</b>	<b>100</b>	<b>totaal</b>	<b>76</b>	<b>100</b>
geen opgaaf/ geen vaste verdeling	65		geen opgaaf/ geen vaste verdeling	65	
<b>totaal</b>	<b>141</b>		<b>totaal</b>	<b>141</b>	

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Ruim 40% van de gemeenten heeft niets vastgelegd over de verhouding of verdeling van de middelen tussen OALT-cultuureducatie en taalondersteuning. In de gemeenten die wel voor zo'n vaste verdeling hebben gekozen, gaat gemiddeld 72% van de middelen naar taalondersteuning. Cultuureducatie wordt in de gemeenten met een vaste verdeling gemiddeld met 28% van de middelen bedeed. Er zijn opvallend méér gemeenten die voor volledige taalondersteuning hebben gekozen, dan gemeenten die alles inzetten voor cultuureducatie.

**Tabel 3.15** Invloed van ouders en migrantenorganisaties volgens beleidsmedewerkers (in aantallen en procenten)

	N	%
ja, ouders en/of migrantenorganisaties hebben invloed gehad op huidige verdeling van middelen	64	46
nee, ouders en/of migrantenorganisaties hebben geen invloed gehad op huidige verdeling van middelen	62	44
weet niet of ouders en/of migrantenorganisaties invloed hebben gehad op huidige verdeling van middelen	13	9
missing/geen opgaaf	2	1
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Het is uiteraard de vraag in hoeverre de doelgroepen van het beleid van invloed waren op deze beslissing. In iets minder dan de helft van de gemeenten geven de respondenten aan dat ouders en migrantenorganisaties invloed hebben kunnen uitoefenen op de verdeling van de middelen. Gemeenten waar de behoefte onder ouders daadwerkelijk gepeild is, zijn ook de gemeenten waar ouders meer invloed hebben gehad op de verdeling van de middelen over taalondersteuning en cultuureducatie.<sup>6</sup> In een ongeveer evengroot deel van de gemeenten was dit niet het geval (tabel 3.15).

### 3.6 Conclusies

Het lijkt erop dat nu gemeenten ruim drie jaar de Wet OALT uitvoeren, er voldoende gegevens beschikbaar zijn over de wijze waarop de implementatie van het beleid verloopt. Toch blijkt dat sommige gemeenten deze lange aanloop nodig hadden om de overgang van OET(C) naar OALT te kunnen maken. Twee derde van de gemeenten koos voor zo'n overgangperiode, in een enkele gemeente duurde deze periode zelfs twee jaar of langer.

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de wijze waarop de gemeenten gehoor hebben gegeven aan de OALT-planprocedure. Dit zijn een aantal in wet omschreven informatie- en raadplegingsrondes onder de betrokkenen, die vooraf moeten gaan aan de besluitvorming over de feitelijke verdeling van de OALT-middelen en het te realiseren OALT-aanbod.

Op grote schaal is door de gemeenten informatie verstrekt aan scholen en hun besturen, aan OALT-leerkrachten en ouders over de veranderingen die het OALT met zich mee zou brengen. Ook om adviezen in te winnen, is door de gemeenten veel overlegd met de scholen. In veel mindere mate zijn OET(C)-leerkrachten of ouders uit de doelgroepen geraadpleegd. Migrantenorganisaties of vluchtelingenorganisaties zijn in ruim eenderde van de gemeenten geïnformeerd over de wet en in iets mindere mate ook geraadpleegd over hun wensen ten aanzien van het OALT.

Een echte behoeftepeiling onder ouders hoeft volgens de wet niet plaats te vinden als de middelen worden ingezet voor taalondersteuning. In 80% van de gemeenten wordt de behoefte aan OALT onder ouders wel gepeild. Maar in 63% van deze gemeenten blijft deze peiling beperkt tot (enkele van) de taalgroepen van het oude OET(C). Dit betekent dat er in deze 71 gemeenten per definitie al weinig kans is voor nieuwe taalgroepen. De peilingen zijn ook beperkt in de zin dat er soms slechts is gevraagd óf men OALT voor zijn of haar kind wil. Ongeveer de helft van de gemeenten die een behoeftepeiling hebben georganiseerd, hebben aan ouders de vraag voorgelegd of men taalondersteuning of eigentaalles wenst, en of de lessen onder schooltijd moeten plaatsvinden of daarbuiten.

De formele besluitvormingsprocedure heeft maar weinig tot discussies geleid: in het op overeenstemming gerichte overleg tussen de schoolbesturen en de gemeente was men het snel met elkaar eens. In de gemeenteraden is er vaak meer gediscussieerd over een aantal principiële keuzes die in het beleid gemaakt moesten worden.

Het blijkt dat gemeenten om het huidige OALT-aanbod te bepalen zich overwegend laten leiden door de oude OET(C)-situatie, door budgettaire en praktische zaken en in mindere mate door de wensen van de doelgroepen van het beleid. De verklaring hiervoor is dat gemeenten het beleid moesten uitvoeren zonder dat daar wachtgeldverplichtingen uit zouden voortvloeien. In het beoordelen van aanvragen voor OALT wegen andere criteria voor gemeenten veel zwaarder. De in de OALT-planprocedure ingebouwde mogelijkheden om juist een vraaggericht aanbod te kunnen realiseren, blijken door een deel van de gemeenten dan ook onvoldoende te (kunnen) worden benut.

In 80 gemeenten, dat is dus iets meer dan de helft van de gemeenten, heeft men gekozen voor een vaste verdeling van de middelen over cultuureducatie en taalondersteuning. De nadruk in deze gemeenten ligt op taalondersteuning, waar 72 tot 100% van de middelen naar toe gaat; dit laatste is bij 26 gemeenten het geval. Cultuureducatie lijkt bij de gemeenten veel minder populair: gemiddeld besteden gemeenten hier 28% van de middelen aan en zijn er slechts twee gemeenten die alle OALT-middelen hiervoor inzetten.

## Noten

- 1 Net als bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid) is in de OALT-planprocedure voorzien in een op overeenstemming gericht overleg ofwel OOGO, waarbij gemeente en instellingen al in een beginfase van het beleid het met elkaar eens proberen te worden over de inhoud en organisatie van het beleid.
- 2 G. Extra. Onderwijs in minderheidstalen in vergelijkend perspectief.  
<http://www.oalt.nl>.
- 3 Omdat de relatie tussen nationaliteit/herkomstland en taal niet altijd duidelijk is, adviseert Sardes de gemeenten een zogenoemde taalpeiling te laten uitvoeren (Sardes 2001); Sardes brengt dit advies uit in samenwerking met Babylon, het Centrum voor studies van Meertaligheid in de multiculturele samenleving in Tilburg.
- 4 De projectgroep allochtone talen in Nederland, Babylon, KUB-Tilburg, heeft zo'n taalpeiling ontwikkeld. Aan elke leerling wordt gevraagd in welk land hij of zij is geboren, wat het geboorteland van de ouders is en of er thuis een andere taal dan het Nederlands wordt gesproken. Van deze niet-Nederlandse taal/talen wordt gevraagd of de leerling deze taal/talen kan verstaan, spreken, lezen of schrijven; vervolgens wordt gevraagd met welke categorieën familieleden en vrienden er een bepaalde taal gesproken wordt; welke taal de leerling het beste spreekt; welke talen een leerling op school leert; welke talen buiten school worden geleerd en welke taal de leerling het liefste op school zou willen leren (Extra 2001). Overigens is het niet zo dat de taal die thuis wordt gesproken, ook in OALT onderwezen werd en wordt: het is bekend dat Berbersspreekende leerlingen overwegend les krijgen in het Standaardarabisch of Marokkaans-Arabisch en dat Kaapverdische leerlingen die thuis Crioulo spreken, les krijgen in het Portugees.
- 5 Deze gegevens komen niet geheel overeen met de opgave in hoofdstuk 2 tabel 2.9 waar 112 gemeenten zeiden over een plan of besluit te beschikken. Volgens opgave in tabel 3.9 zijn er 121 gemeenten (de eerste drie antwoordcategorieën samen) die hier indirect aangeven dat het plan of besluit al is vastgesteld. Waarschijnlijk is voor een aantal respondenten onduidelijk wat de status is van het OALT-plan of -besluit van de gemeente: die van concept/beleidsvoorstel of van vastgesteld plan.
- 6 Er kon geen verband worden aangetoond tussen het door ouders invloed kunnen uitoefenen (volgens de ondervraagde beleidsmedewerkers) en de keuze voor ofwel meer taalondersteuning ofwel meer cultuureducatie. Hierbij moet wel bedacht worden dat de leeftijd van de kinderen en vooral de groep van het basisonderwijs waarin zij zitten in belangrijke mate bepalen voor welke variant van het OALT zij sowieso in aanmerking kunnen komen.





## 4 OALT-cultuureducatie

### 4.1 Inleiding

Een van de mogelijkheden om het onderwijs in allochtone levende talen aan te bieden, is dat van autonoom OALT, een vorm van cultuureducatie waarbij de intrinsieke waarde voorop staat. Het leren en onderhouden van de thuistaal, de moedertaal of de formele landstaal staat centraal. In meer of mindere mate kan in het OALT-cultuureducatie ook aandacht worden besteed aan de culturele achtergrond van het land van herkomst van de kinderen of hun ouders. Deze variant van OALT moet volgens de wet buiten schooltijd plaatsvinden. In die zin is het OALT-cultuureducatie dus een extra activiteit, bovenop het gewone basisschoolcurriculum. Hoewel OALT een onderwijsactiviteit is, kunnen volgens de wet ook andere instellingen dan scholen voor een OALT-subsidie in aanmerking komen en de OALT-lessen verzorgen. Maar het is aan de gemeente om daar eventueel toe te besluiten. Als gemeenten deze keus maken, zullen er criteria zijn vastgesteld waaraan de niet-schoolse instellingen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen.

‘Buiten schooltijd’ kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Zo kan ervoor gekozen worden om de OALT-les na afloop van de reguliere lessen te laten plaatsvinden. Ook kunnen de vrije woensdagmiddag of zaterdag daarvoor worden benut. Scholen die een ‘brede school’ zijn of bredeschoolactiviteiten hebben, kunnen het OALT als een van deze activiteiten aanbieden, al dan niet in een verlengde schooldag. Volgens de wet is deze variant van het OALT vooral bedoeld voor leerlingen van groep vijf tot en met acht van de basisschool.

Waarschijnlijk zijn er niet op elke school voor elke taalgroep voldoende leerlingen om in een groepje les te kunnen krijgen. Een mogelijkheid is dan om de kinderen op een andere locatie (een zogenaamd lespunt of een lespuntschool) het OALT aan te bieden. Bovendien kunnen buurgemeenten samenwerken om een aanbod voor kinderen uit beide gemeenten te organiseren.

De verschillende buitenschoolse varianten van OALT vragen dus naast inhoudelijke keuzes (welke taalgroepen) ook om organisatorische aanpassingen.

In dit hoofdstuk wordt het OALT-cultuureducatie belicht, de keuzes die gemeenten maken en het aanbod aan eigentaalonderwijs dat zij realiseren voor een of meer taalgroepen.

In paragraaf 4.2 worden de randvoorwaarden en de eventuele prioriteiten genoemd die gemeenten stellen voor een aanbod eigentaalonderwijs.

In paragraaf 4.3 komt het gerealiseerde aanbod naar voren: het aantal taalgroepen waarin wordt lesgegeven en het aantal leerlingen dat de lessen volgt. Zoals in de vorige hoofdstukken duidelijk is geworden, zijn er verschillende manieren waarop gemeenten

deze lessen mogen organiseren. Het is de vraag welk model in de praktijk het meest gekozen wordt.

In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de latente vraag: welke aanvragen konden in de gemeenten niet worden beantwoord en waarom niet?

In paragraaf 4.5 worden de mogelijke knelpunten van het OALT-cultuureducatie belicht.

Het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 4.6.

#### 4.2 Overwegingen en randvoorwaarden

In twee derde van de onderzochte gemeenten wordt er voor een of meer taalgroepen eigentaalonderwijs aangeboden. In 5 gemeenten is het eigentaalonderwijs weliswaar mogelijk, maar waren er geen aanvragen vanuit de doelgroepen en in een gemeente was er wel vraag naar eigentaalles, maar zijn de verzoeken niet gehonoreerd. In de overige gemeenten vindt er geen OALT-cultuureducatie (meer) plaats. Al met al wordt in een ruime meerderheid van de gemeenten op enigerlei wijze eigentaalonderwijs voor kinderen van migranten en vluchtelingen georganiseerd (tabel 4.1).

**Tabel 4.1** Mogelijkheden cultuureducatie (in aantallen en procenten)

	N	%
ja, OALT-cultuureducatie wordt in deze gemeente aangeboden	126	68
OALT-cultuureducatie is wel mogelijk, maar er waren geen aanvragen	5	3
er waren wel aanvragen maar die zijn niet gehonoreerd	1	1
OALT-cultuureducatie is in deze gemeente niet langer mogelijk	40	21
missing/geen opgaaf	14	7
totaal	186	100

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling.

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Van 92 van de 126 gemeenten die momenteel eigentaalonderwijs aanbieden, is bekend<sup>1</sup> dat ze beschikken over een budget waarmee ze uit de voeten kunnen. Zo geeft 58% aan dat de middelen toereikend zijn en houdt 21% van de gemeenten zelfs middelen over. In 15 gemeenten moeten er evenwel keuzes worden gemaakt in het aanbod (tabel 4.2).

**Tabel 4.2 Toereikendheid middelen voor aanbod cultuureducatie (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, de middelen zijn in principe toereikend	53	58
ja, we houden hiervoor zelfs nog middelen over	19	21
nee, er moeten prioriteiten worden gesteld	15	16
weet niet	4	4
missing/geen opgaaf	1	1
<b>totaal</b>	<b>92</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De gemeenten waar de middelen niet toereikend zijn, stellen de volgende prioriteiten (tabel 4.3). Men gaat bij het bepalen van een aanbod primair uit van het oude OET(C)-aanbod en van de mogelijkheid de OET(C)-docenten in te kunnen zetten voor het OALT. Een belangrijke overweging daarbij is dat men wil voorkomen dat er wachtgelden ontstaan. In ongeveer de helft van de gemeenten die prioriteiten moeten stellen, laat men zich ook leiden door andere, meer praktische of pedagogische overwegingen zoals de voorwaarde van een minimaal aantal leerlingen per taalgroep dat van het aanbod gebruik zal maken.

De wensen van de doelgroepen van het beleid lijken niet erg bepalend te zijn voor de keuzes van gemeenten met een krap budget. Pas op de negende plaats wordt in 6 gemeenten de uitslag van de behoeftepeiling onder ouders als criterium genoemd en ook de verzoeken van zelforganisaties of de eerdere initiatieven van ouders speelden slechts in een paar gemeenten een rol van enige betekenis.

**Tabel 4.3 Genoemde argumenten voor prioriteiten (in aantallen en procenten)**

	N malen genoemd
1. omvang van het OALT-budget	15
2. het kunnen inzetten van OET(C)/OALT-docenten	13
3. het oude OET(C)-aanbod	13
4. wachtgeldproblemen voorkomen	11
5. minimaal aantal OALT-leerlingen per taalgroep	7
6. aanwezigheid gekwalificeerde docenten	7
7. bereidheid van schoolbesturen voor de organisatie van OALT	7
8. praktische overwegingen (het kunnen organiseren van het aanbod)	6
9. uitslag van de behoeftepeiling onder ouders	6
10. keuze om OALT exclusief bij scholen te laten	5
11. de vraag van scholen	4
12. verdeling van leerlingen van een taalgroep per school	3
13. omvang van taalgroepen in de gemeente	3
14. verzoeken van zelforganisaties, moskeeën	2
15. minimaal aantal OALT-leerlingen per leeftijdsgroep	2
16. de vitaliteit van talen in de gemeente	2
17. beschikbaarheid van leslocaties	2
18. beschikking over adequate leermiddelen	1
19. eerdere initiatieven van allochtone ouders	1
20. de mate van codificatie van talen	1

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### 4.3 Gerealiseerd aanbod en gekozen model

#### Taalgroepen

In 126 gemeenten wordt er OALT-cultuureducatie aangeboden. Dat is 68% van de 186 gemeenten in het onderzoek. Er wordt aan leerlingen van groep vijf en hoger lesgegeven in verschillende talen. In totaal wordt er momenteel aan 37 verschillende taalgroepen eigentaalonderwijs aangeboden.

#### Deelname van leerlingen

De gemeente is niet altijd op de hoogte van de talen waarin eigentaalonderwijs wordt gegeven. Slechts 51 van de 92 gemeenten zijn wel goed op de hoogte van het OALT-aanbod en -gebruik in de gemeente. Soms is een gemeente weliswaar op de hoogte van de talen waarin wordt lesgegeven, maar mist men een overzicht van het aantal leerlingen dat per taalgroep ook daadwerkelijk de lessen volgt. Nog eens 37 gemeenten zeggen geen volledig overzicht te hebben, maar wel een globaal beeld van het OALT-aanbod en -gebruik (tabel 4.4).

**Tabel 4.4 Inzicht gemeenten in het OALT-aanbod cultuureducatie (in aantallen)**

	N	%
ja, daar hebben we een goed overzicht van	51	56
het overzicht is niet volledig maar we hebben wel een globaal beeld	37	40
nee, we hebben absoluut geen overzicht, we kunnen dat niet beantwoorden	2	2
missing/geen opgaaf	2	2
totaal	92	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In de aanvullende dataverzameling zijn deze gegevens evenwel aangevuld of geverifieerd, zodat een meer betrouwbaar beeld is gekregen.

Tabel 4.5 biedt een overzicht van de taalgroepen waarin het OALT-cultuureducatie wordt aangeboden. In totaal zijn het 37 verschillende taalgroepen, nationaliteiten en/of herkomstlanden waarvoor de gemeenten in een OALT-aanbod voorziet.

Het aantal leerlingen per taalgroep verschilt sterk. De grootste taalgroep wordt gevormd door Turkse kinderen (ruim 12.000); de tweede grote taalgroep is afkomstig uit Marokko (ruim 9.000 kinderen). De andere taalgroepen zijn veel kleiner: alleen het Chinees komt nog boven de 1.000 leerlingen uit, maar alle andere taalgroepen blijven daar (ver) onder. Per gemeente kan het aantal leerlingen van een taalgroep sterk uiteenlopen. Dit geldt vooral voor de grote taalgroepen Turks en Marokkaans-Arabisch of -Berbers, waarbij in sommige gemeenten slechts een paar leerlingen OALT krijgen en dit in de grote steden soms (een paar) duizend leerlingen zijn. Voor de hier geregistreerde kleinere taalgroepen geldt dat de deelname van leerlingen landelijk

bezien misschien niet erg groot is, maar dat de groep leerlingen vaak geconcentreerd is in slechts enkele of soms ook één gemeente.

**Tabel 4.5 Rangorde deelname OALT-cultuureducatie per taalgroep naar aantal leerlingen**

	aantal leerlingen	aantal gemeenten	minimum aantal	maximum aantal
Turks	12.191	90	2	3.100
Marokkaans waarvan:				
Marokkaans/Arabisch	6.018	69	3	1.700
Marokkaans-Arabisch + Berbers	2.965	6	45	1.800
Marokkaans/Berbers	134	3	9	65
Chinees	1.393	12	4	630
Kaapverdisch/Portugees	724	5	6	447
Somalisch	696	7	5	480
Spaans	594	23	5	92
Hindi	554	5	8	240
Hebreeuws	411	1	411	411
Suryoye	349	2	130	219
Iran/Farsi	321	12	5	47
Servisch	289	5	14	169
SrananTongo	281	3	5	180
Vietnamees	278	15	4	36
Kroatisch	243	3	28	183
Eritrees/Tigrina	240	3	20	200
Grieks	206	6	16	58
Urdu	194	2	14	180
Koerdisch	147	5	6	72
Italiaans	131	5	6	83
Moluks/Maleis	125	9	4	26
Armeens	87	2	17	70
Albanees	63	1	63	63
Papiament	60	1	60	60
Bosnisch	59	5	4	21
Iraaks	57	3	5	36
Joegoslavisch	44	3	4	30
Macedonisch	26	2	3	23
Syrisch	19	2	5	14
Afghaans	18	1	18	18
Ethiopisch	18	1	18	18
Thai	16	1	16	16
Russisch	12	1	12	12
Aramees	11	1	11	11
Cambodjaans	10	1	10	10
Japans	5	1	5	5
Pools	3	1	3	3
<b>totaal</b>	<b>28.992</b>	<b>126</b>		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling.

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Het valt verder op dat er ook een aanbod in ongeveer 24 'nieuwe' (dat wil zeggen: nieuw ten opzichte van de oude talen van het OET(C)) talen van de grond is gekomen voor in totaal zo'n 5.000 leerlingen, verspreid over verschillende gemeenten; dat is 18% van het totale aantal leerlingen OALT-cultuureducatie. (Een alfabetisch overzicht naar taalgroep bevat bijlage 4.1 bij dit hoofdstuk). Nieuwe taalgroepen zijn bijvoorbeeld het Somalisch, het Hindi, het Urdu, het Tigrina, het Farsi en het Ethiopisch. In totaal volgen in de onderzochte gemeenten bijna 29.000 leerlingen in het basisonderwijs OALT-lessen in enige taal.

In de meeste gemeenten wordt Turkse taalles aangeboden (in 90 van de onderzochte gemeenten), daarna volgt het Marokkaans-Arabisch dat in 69 gemeenten wordt aangeboden; in nog eens 6 gemeenten wordt Marokkaans-Arabisch plus Berbers aangeboden en in 3 gemeenten alleen Marokkaans/Berbers. Spaans is de derde taal in de rangorde en wordt in ten minste 23 gemeenten aangeboden. Daarna neemt per taalgroep het aantal gemeenten sterk af. Elf talen, waaronder het Russisch, Papiamentu en het Hebreeuws, worden slechts in één van de hier onderzochte gemeenten aangeboden. (bijlage 4.2 bij dit hoofdstuk bevat een overzicht van de deelname naar rangorde van het aantal gemeenten).

#### *Verantwoordelijkheid*

Voor 77% van het door gemeenten opgeven OALT-aanbod<sup>2</sup> geldt dat de scholen in een gemeente verantwoordelijk zijn voor de lessen. Het betekent dat de lessen in de bovengenoemde talen meestal door de scholen worden gegeven. Slechts voor 20% van het aanbod geldt dat de taal onder de verantwoordelijkheid van een zelforganisatie wordt gegeven en voor 3% van het aanbod zijn zowel de school als een zelforganisatie verantwoordelijk.

#### *Instellingen en locatie*

De meeste gemeenten organiseren het eigentaalonderwijs op één of meer zogenoemde lespunten in de gemeente. Op deze lespunten vindt 55% van het aanbod plaats. In 23% van het OALT-aanbod vindt dit op (elke/de) school van de leerling zelf plaats en voor de overige 22% wordt er in de gemeente afhankelijk van de taalgroep een aanbod op een lespunt of per school van de leerlingen gerealiseerd.

In totaal wordt het bovenstaande aanbod van eigentaalonderwijs op 802 scholen en op 81 andere instellingen dan een school gegeven (dat is dus 10% van het aanbod).<sup>3</sup> Meestal zijn dit instellingen van zelforganisaties. In mindere mate organiseren ook welzijnsinstellingen zoals buurthuizen het aanbod in OALT (tabel 4.6).

**Tabel 4.6** Andere instellingen dan scholen waar OALT-cultuureducatie wordt gegeven (in aantallen)

	N gemeenten
zelforganisatie / migrantenorganisatie	13
welzijnsinstelling / buurthuis	9
moskee	–
ROC	1
schoolbegeleidingsdienst	1
een talenschool	1
missing/geen opgaaf	2
<b>totaal</b>	<b>26</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Twee bij de introductie van de Wet OALT aan gemeenten en scholen gesuggereerde organisatievormen zijn ofwel het OALT aanbieden in het kader van een verlengde schooldag ofwel in het kader van de brede school. Beide vormen lijken niet echt populair te zijn: de verlengde schooldag wordt slechts achttien keer genoemd door gemeenten en de brede school acht keer. Ook wordt een aparte taalschool waar het onderwijs wordt gegeven (bijvoorbeeld: de Chinese school) slechts vijftien keer genoemd door de gemeenten (tabel 4.7).

**Tabel 4.7** Voorkomende organisatievormen OALT-cultuureducatie (in aantallen)

	N keer genoemd
in het kader van een brede school	8
in het kader van een verlengde schooldag	18
op een aparte 'school' of instelling	15
het consulentchap (bij individuele of kleine aantallen leerlingen)	–
nee, deze komen in de gemeente niet voor	57
weet niet	3
(aantal gemeenten)	(89)

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### Tijdstip en duur

De les wordt op verschillende tijdstippen gegeven. De OALT-les wordt ofwel (direct) na schooltijd gegeven, ofwel op de vrije woensdagmiddag of in het weekend. Beide tijdstippen komen ongeveer even vaak voor. Er zijn ook gemeenten die niet één van beide varianten hebben gekozen maar waar beide vormen voor komen.

Gemiddeld krijgen de kinderen per week anderhalf uur les. In 4 gemeenten duren de lessen korter dan een uur. In 24 gemeenten krijgen de kinderen twee uur gemiddeld per week les en in 10 gemeenten duren de lessen langer, tot soms vier uur per week.

### Samenvattend

Van 126 gemeenten is een overzicht gekregen van het aanbod in OALT-cultuureducatie. Er wordt in deze gemeenten voor ten minste 37 taalgroepen een lesaanbod georganiseerd; de lessen worden gegeven aan bijna 29.000 leerlingen, waarvan ongeveer 5.000 leerlingen (dat is 18%) behoren tot taalgroepen die nieuw zijn ten opzichte van het oude OET(C).

Het meest dominante ‘model’ voor het OALT-cultuureducatie is een model waarbij het eigentaalonderwijs de verantwoordelijkheid is van de scholen, en wordt gegeven op een of meer lespunten in de gemeente. De lessen worden ofwel direct na school gegeven ofwel op de woensdagmiddag of in het weekend en de lessen duren gemiddeld zo’n anderhalf uur.

#### 4.4 Latente vraag

In paragraaf 4.2 bleek dat ten minste 15 gemeenten niet zonder meer kunnen ingaan op elke vraag naar OALT-cultuureducatie, maar dat zij gezien het beperkte budget enkele voorwaarden moeten stellen. Het wil niet zeggen dat in de andere gemeenten ook elke aanvraag gehonoreerd kon worden. In 62 gemeenten konden alle aanvragen voor het jaar 2000/2001 worden gehonoreerd. Maar 26 gemeenten hebben een of meer aanvragen voor OALT moeten afwijzen. Meestal omdat de ondergrens van het aantal leerlingen per taalgroep niet werd gehaald, maar bijvoorbeeld ook omdat er geen bevoegde OALT-docent beschikbaar was (tabel 4.8).

**Tabel 4.8 Redenen afwijzing aanvragen OALT (in aantallen)**

	N
het vereiste aantal leerlingen werd niet gehaald	11
er was geen bevoegde OALT-docent beschikbaar	8
het budget was ontoereikend	8
aanvragen van zelforganisaties worden niet gehonoreerd	2
er was geen geschikte lesruimte beschikbaar	1
er was geen geschikt lesmateriaal	–
andere reden:	1
missing/geen opgaaf	1
totaal	26

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

#### 4.5 Knelpunten bij OALT-cultuureducatie

Ten slotte is de gemeenten gevraagd of zij knelpunten ervaren bij de implementatie van het OALT-cultuureducatie en zo ja, wat die knelpunten dan zijn. Slechts 6 gemeenten zeggen geen enkel knelpunt te ervaren, de overige gemeenten signaleren er verschillende. Tabel 4.9 laat de meestgenoemde knelpunten zien. Ongeveer de helft van de



gemeenten met een aanbod OALT-cultuureducatie ziet als knelpunt de positie, de bevoegdheid en de kwaliteit van de OALT-leerkracht. Het is overigens opvallend dat de respondenten (overwegend beleidsmedewerkers onderwijs bij de gemeente) zo'n goed inzicht hebben in de verschillende docententeams van basisscholen in de gemeente en van de positie van de OALT-leerkrachten daarbinnen.

Ongeveer eenderde van de gemeenten signaleert een gebrekkig animo bij de scholen, bij de OALT-leerlingen en bij de OALT-leerkrachten. In 40 gemeenten zou men willen stoppen met OALT, maar laat men zich daarvan weerhouden door de daaruit voortvloeiende wachtverplichtingen. Eveneens zegt eenderde van de gemeenten de landelijke regelgeving als knelpunt te ervaren.

Naast deze knelpunten zijn er nog verschillende andere zaken die de uitvoering van het OALT-cultuureducatie hinderen.

**Tabel 4.9** Genoemde knelpunten bij OALT-cultuureducatie (in aantallen en procenten)

	N	%
1. positie van OALT-leerkracht(en) binnen team	50	56
2. bevoegdheid OALT-leerkracht(en)	46	52
3. pedagogische kwaliteit OALT-leerkracht(en)	42	47
4. wachtgeldverplichting maakt het moeilijk te stoppen met OALT	40	45
5. weinig animo bij kinderen voor naschoolse lessen	35	39
6. geschikte OALT-leerkracht(en) niet te krijgen	34	38
7. OALT-leerkrachten met aanstelling op meer scholen	34	38
8. (veelvuldige) ziekte OALT-leerkracht(en)	33	37
9. weinig animo bij schoolbesturen/scholen	32	36
10. regelgeving door landelijke overheid	31	35
11. ontevredenheid OALT-leerkrachten over organisatievorm	27	30
12. te weinig of geen budget voor nieuwe taalgroepen	24	27
13. rechtspositie OALT-leerkracht(en)	23	26
14. ontevredenheid ouders over organisatievorm	21	24
15. beschikbaarheid lesmateriaal	20	22
16. te weinig aanmeldingen	19	21
17. er zijn geen knelpunten bij OALT-cultuureducatie	6	7
18. anders	3	3
totaal	89	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## 4.6 Conclusies

In ongeveer twee derde van de 186 onderzochte gemeenten wordt er onderwijs in de eigen taal aangeboden voor verschillende taalgroepen. Het budget is in deze gemeenten veelal toereikend om aan de vraag te kunnen voldoen, men houdt soms nog geld over en slechts in enkele gemeenten ziet men zich genoodzaakt prioriteiten te stellen. In deze prioriteiten laat men zich primair leiden door het oude OET(C)-aanbod en niet of in veel mindere mate door de wensen van de doelgroepen van het OALT-beleid.

Het is opvallend dat bijna de helft van de onderzochte gemeenten geen (volledig) overzicht heeft van het aantal leerlingen dat per taalgroep OALT-les krijgt. De aanvullende dataverzameling betekende in dat opzicht een verbetering.

De informatie van gemeenten en scholen laat zien dat de grootste taalgroepen uit de OET(C)-periode ook nu de grootste zijn; dit is niet zo verwonderlijk als de gemeenten zeggen zich voor het huidige OALT-aanbod vooral door de oude OET(C)-situatie te laten leiden.

In tabel 4.10 wordt de rangorde gepresenteerd van de tien meestvoorkomende talen, links de volgorde naar het aantal gemeenten waarin de taal wordt aangeboden en rechts in de tabel de rangorde naar het aantal leerlingen die deze buitenschoolse lessen volgt.

**Tabel 4.10 Rangorde taalgroepen OALT-cultuureducatie, naar aantal gemeenten en naar aantal leerlingen**

rangorde taalgroepen naar aantal gemeenten		rangorde taalgroepen naar aantal leerlingen	
1	Turks	1	Turks
2	Marokkaans-Arabisch (en/of Berbers)	2	Marokkaans-Arabisch (en/of Berbers)
3	Spaans	3	Chinees
4	Vietnamees	4	Kaapverdisch/Portugees
5	Chinees	5	Somalisch
6	Iran/Farsi	6	Spaans
7	Moluks/Maleis	7	Hindi
8	Somalisch	8	Hebreeuws
9	Grieks	9	Suryoye
10	Kaapverdisch/Portugees	10	Iran/Farsi

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In totaal wordt er in de onderzochte gemeenten voor ten minste 37 taalgroepen eigentaalonderwijs georganiseerd waarvan gebruik wordt gemaakt door in totaal bijna 29.000 leerlingen. Het aanbod is verruimd met ongeveer 24 nieuwe taalgroepen ten opzichte van de oude taalgroepen van het OET(C). Van het totale aantal leerlingen OALT-cultuureducatie volgt 18% les in een van deze nieuwe talen.

Het OALT-onderwijs is overwegend een verantwoordelijkheid van de scholen en de lessen worden ook meestal op een school gegeven, aansluitend op het reguliere programma of op woensdagmiddag of in het weekend. Niet elke school biedt evenwel de taal aan, in de meeste gemeenten zijn er een of meer zogenoemde lespunten (wel scholen) waar de OALT-les wordt gegeven. Slechts 10% van het aanbod vindt plaats op andere instellingen zoals een buurthuis/welzijnsorganisatie of bij een zelforganisatie. OALT in het kader van een verlengde schooldag of een brede school komt slechts op (zeer) beperkte schaal voor.

In 26 gemeenten worden niet alle verzoeken om OALT gehonoreerd. In die zin kan er bij deze gemeenten gesproken worden van een latente vraag; daarnaast gaven al 15 andere gemeenten aan dat er keuzes moeten worden gemaakt, aangezien het budget niet toereikend is voor de vraag.

Toch is het budget zeker niet het belangrijkste knelpunt dat gemeenten noemen. Slechts 6 gemeenten zeggen in het geheel geen problemen te ervaren, maar de meeste gemeenten signaleren meerdere knelpunten. Deze zijn zeer divers en hebben betrekking op de positie en kwaliteiten van de docenten, op het geringe animo bij de verschillende partijen voor het OALT, het niet kunnen stoppen vanwege de daaruit voortvloeiende wachtgeldverplichtingen en in het algemeen op de landelijke regelgeving die gemeenten als te inperkend ervaren.

## Bijlage bij hoofdstuk 4

### B4.1 Alfabetisch overzicht

**Tabel B4.1 Alfabetisch overzicht taalgroepen cultuureducatie naar aantal gemeenten, aantal leerlingen en minimum en maximum aantal leerlingen**

	aantal gemeenten	aantal leerlingen	minimum aantal	maximum aantal
Afghaans	1	18	18	18
Albanees	1	63	63	63
Aramees	1	11	11	11
Armeens	2	87	17	70
Bosnisch	5	59	4	21
Chinees	12	1.393	4	630
Cambodjaans	1	10	10	10
Eritrees/Tigrina	3	240	20	200
Ethiopisch	1	18	18	18
Grieks	6	206	16	58
Hebreeuws	1	411	411	411
Hindi	5	554	8	240
Iraaks	3	57	5	36
Iran/Farsi	12	321	5	47
Italiaans	5	131	6	83
Japans	1	5	5	5
Joegoslavisch	3	44	4	30
Kaapverdisch/Portugees	5	724	6	447
Koerdisch	5	147	6	72
Kroatisch	3	243	28	183
Macedonisch	2	26	3	23
Marokkaans <i>waarvan:</i>				
Marokkaans/Arabisch	69	6.018	3	1.700
Marokkaans/Berbers	3	134	9	65
Marokkaans-Arabisch + Berbers	6	2.965	45	1.800
Moluks/Maleis	9	125	4	26
Papiamento	1	60	60	60
Pools	1	3	3	3
Russisch	1	12	12	12
Servisch	5	289	14	169
Somalisch	7	696	5	480
Spaans	23	594	5	92
SrananTongo	3	281	5	180
Suryoyea	2	349	130	219
Syrisch	2	19	5	14
Thai	1	16	16	16
Turks	90	12.191	2	3.100
Urdu	2	194	14	180
Vietnamees	15	278	4	36
totaal	126	28.992		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling.

a Dit is een samenvoeging van Syrisch en Turoyo.<sup>4</sup>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## B4.2 Rangorde naar gemeenten

Tabel B4.2 Rangorde deelname OALT-cultuureducatie per taalgroep naar aantal gemeenten

	aantal gemeenten	aantal leerlingen	minimum aantal	maximum aantal
Turks	90	12.191	2	3.100
Marokkaans <i>waarvan:</i>				
Marokkaans/Arabisch	69	6.018	3	1.700
Marokkaans-Arabisch + Berbers	6	2.965	45	1.800
Marokkaans/Berbers	3	134	9	65
Spaans	23	594	5	92
Vietnamees	15	278	4	36
Chinees	12	1.393	4	630
Iran/Farsi	12	321	5	47
Moluks/Maleis	9	125	4	26
Somalisch	7	696	5	480
Grieks	6	206	16	58
Kaapverdisch/Portugees	5	724	6	447
Hindi	5	554	8	240
Servisch	5	289	14	169
Koerdisch	5	147	6	72
Italiaans	5	131	6	83
Bosnisch	5	59	4	21
SrananTongo	3	281	5	180
Kroatisch	3	243	28	183
Eritrees/Tigrina	3	240	20	200
Iraaks	3	57	5	36
Joegoslavisch	3	44	4	30
Suryoye	2	349	130	219
Urdu	2	194	14	180
Armeens	2	87	17	70
Macedonisch	2	26	3	23
Syrisch	2	19	5	14
Hebreeuws	1	411	411	411
Albanees	1	63	63	63
Papiament	1	60	60	60
Afghaans	1	18	18	18
Ethiopisch	1	18	18	18
Thai	1	16	16	16
Russisch	1	12	12	12
Aramees	1	11	11	11
Cambodjaans	1	10	10	10
Japans	1	5	5	5
Pools	1	3	3	3
<b>totaal</b>	<b>126</b>	<b>28.992</b>		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling.

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## Noten

- 1 Deze gegevens hebben betrekking op de eerste dataverzameling waarbij 141 gemeenten repondeerden. Voor het overzicht is tabel 4.1 aangevuld met gegevens van de tweede dataverzameling, maar van 34 gemeenten die wel OALT-cultuureducatie hebben is deze informatie niet bekend.
- 2 Deze gegevens zijn weer gebaseerd op de informatie van de eerste dataverzameling met een respons van 141 gemeenten. Met het OALT-aanbod wordt hier bedoeld: de som van het aantal taalgroepen per gemeente waarin OALT wordt aangeboden. De vermelde percentages in deze en de volgende alinea's verwijzen naar dit OALT-aanbod en dus bijvoorbeeld niet naar het percentage gemeenten of instellingen die OALT aanbieden.
- 3 Dit gegeven over de scholen en instellingen die OALT-cultuureducatie verzorgen, is gebaseerd op gegevens uit de eerste en tweede dataverzameling, en heeft dus in principe betrekking op het volledige aanbod CE in 126 gemeenten.
- 4 Met dank aan dr. K.Yagmur van Babylon, KUB, Tilburg die deze uitleg verschaftte. Het Syrisch-Turyoyo wordt gesproken door orthodoxe christenen in Syrië en Turkije.

## 5 OALT-taalondersteuning

### 5.1 Inleiding

Het is mogelijk voor gemeenten en scholen om in het kader van OALT taalondersteuning aan leerlingen aan te bieden. Het gebruik van de eigen taal staat dan in dienst van het leren van het Nederlands en (daarmee ook) van de andere vakken. Kern van deze variant van het OALT is dat kinderen die het Nederlands onvoldoende beheersen om het reguliere onderwijs te volgen, in de eigen taal worden aangesproken en instructies en uitleg krijgen.

Er zijn verschillende manieren waarop scholen de taalondersteuning vorm kunnen geven. De OALT-leerkracht en de groepsleerkracht kunnen bijvoorbeeld gelijktijdig in de klas aanwezig zijn, waarbij de OALT-leerkracht individuele leerlingen of groepjes direct ondersteuning biedt. Dat wil zeggen: uitleg geeft in de eigen taal van de leerling, zodat deze het onderwerp van de les kan volgen. De OALT-docent kan ook leerlingen in of buiten de reguliere les ondersteuning bieden door de lesstof die de groepsleerkracht later pas aan de orde zal stellen, alvast in de eigen taal van de leerlingen voor te bespreken (pre-teaching). Onderzoek op scholen die taalondersteuning bieden, laat zien dat deze variant dominant is (Visser en Van Antwerpen 2000). Ten slotte is er een mogelijkheid om leerlingen die lacunes in hun kennis van een bepaald vak hebben, de stof op onderdelen nog eens in de eigen taal uit te leggen (remedial teaching). Zo'n model kan ook worden toegepast in een situatie waar er niet voldoende OALT-leerkrachten beschikbaar zijn, bijvoorbeeld voor nieuwe taalgroepen. De OALT-leerkracht kan dan als 'consulent' fungeren.

Een belangrijk onderscheid met de voor de bovenbouw bedoelde OALT-cultuur-educatie is dat de wet een grens oplegt voor deze variant van OALT: taalondersteuning mag alleen worden gegeven aan leerlingen van de groepen een tot en met vier van de basisschool. Uiteraard kunnen scholen wel besluiten om ook leerlingen uit groep vijf tot en met acht taalondersteuning te bieden, maar dit kan vooralsnog niet met OALT-middelen worden gefinancierd.<sup>1</sup>

In paragraaf 5.2 worden de randvoorwaarden en de eventuele prioriteiten beschreven die gemeenten stellen voor een aanbod taalondersteuning. In paragraaf 5.3 komt het gerealiseerde aanbod naar voren: het aantal talen waarin taalondersteuning plaatsvindt en het aantal leerlingen dat daarvan gebruik maakt. In deze inleidende paragraaf is duidelijk geworden dat er verschillende manieren zijn waarop de taalondersteuning kan worden vormgegeven. Het is de vraag of gemeenten op de hoogte zijn van het model dat in de praktijk ook het meest gekozen wordt. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de eventueel latente vraag naar taalondersteuning: waren er aanvragen die door de gemeenten niet konden worden beantwoord? In paragraaf 5.5 worden de

mogelijke knelpunten van de OALT-taalondersteuning belicht. Het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 5.6.

## 5.2 Overwegingen en randvoorwaarden

In bijna alle onderzochte gemeenten vindt er OALT-taalondersteuning plaats, 161 van de 186 gemeenten (dat is 86%) bieden leerlingen van groep een tot en met vier van de basisschool in een of meer talen ondersteuning bij het leren van het Nederlands. In enkele gemeenten wordt er niet langer taalondersteuning gegeven; soms was taalondersteuning in principe wel mogelijk, maar zijn er geen aanvragen voor taalondersteuning gekomen (tabel 5.1).

**Tabel 5.1 Mogelijkheden taalondersteuning (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, OALT-taalondersteuning wordt in deze gemeente aangeboden	161	86
OALT-taalondersteuning is wel mogelijk, maar er waren geen aanvragen er waren wel aanvragen maar die zijn niet gehonoreerd	2	1
OALT-taalondersteuning is in deze gemeente niet langer mogelijk	10	5
missing/geen opgaaf	13	7
<b>totaal</b>	<b>186</b>	<b>99<sup>a</sup></b>

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

a Door afronding tellen de percentages niet op tot 100.

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Van 129 van de 161 gemeenten die taalondersteuning aanbieden, zijn meer gegevens bekend.<sup>2</sup> Hoewel in de meeste gemeenten de middelen voldoende of zelfs ruim voldoende zijn om te kunnen voldoen aan de vraag van scholen, moet er in een kwart van de gemeenten een selectie worden gemaakt van taalgroepen en scholen die in aanmerking komen voor taalondersteuning (tabel 5.2).

**Tabel 5.2 Toereikendheid middelen voor aanbod taalondersteuning (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, de middelen zijn in principe toereikend	71	55
ja, we houden hiervoor zelfs nog middelen over	13	10
nee, er moeten prioriteiten worden gesteld	34	26
weet niet	5	4
missing/geen opgaaf	6	5
<b>totaal</b>	<b>129</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)



Gemeenten die onvoldoende middelen hebben om geheel aan de vraag naar taalondersteuning te kunnen voldoen, geven de volgende argumenten voor hun prioriteiten bij taalondersteuning (tabel 5.3). Evenals bij het OALT-cultuureducatie laat men zich primair leiden door de situatie in de oude OET(C)-periode. De vraag van scholen naar taalondersteuning speelt in veertien gemeenten een rol. De uitslag van de behoeftepeiling onder ouders wordt slechts in 5 gemeenten expliciet genoemd. Daarnaast spelen vooral allerlei praktische en pedagogisch-didactische overwegingen een rol, zoals de verdeling van leerlingen van eenzelfde taalgroep per school en een gegarandeerd minimum aantal leerlingen per taalgroep.

**Tabel 5.3** Genoemde argumenten voor prioriteiten (in aantallen en procenten)

	N malen genoemd
1. omvang van het OALT-budget	24
2. het kunnen inzetten van OET(C)/OALT-docenten	18
3. het oude OET(C)-aanbod	18
4. praktische overwegingen (het kunnen organiseren van het aanbod)	17
5. wachtgeldproblemen voorkomen	16
6. aanwezigheid gekwalificeerde docenten	15
7. de vraag van scholen	14
8. verdeling van leerlingen van een taalgroep per school	10
9. minimale omvang OALT-leerlingen per taalgroep	8
10. beschikking over adequate leermiddelen	7
11. bereidheid van schoolbesturen om OALT te organiseren	6
12. bereidheid van groeps- en OALT-leerkracht(en) om samen te werken	6
13. keuze om OALT exclusief bij scholen te laten	6
14. omvang van taalgroepen in de gemeente	5
15. uitslag van de behoeftepeiling onder ouders	5
16. beschikbaarheid van leslocaties	4
17. minimaal aantal OALT-leerlingen per leeftijdsgroep	3
18. de vitaliteit van talen in de gemeente	3
19. verzoeken van zelforganisaties, moskeeën	2
20. anders	2
aantal gemeenten	34

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### 5.3 Gerealiseerd aanbod en gekozen model

#### Taalgroepen

In 161 van de 186 onderzochte gemeenten (86%) wordt op enigerlei wijze aan leerlingen van groep een tot en met vier van de basisschool in diverse talen taalondersteuning aangeboden. Het aanbod omvat in totaal 29 verschillende talen of taalgroepen.

### Deelname van leerlingen

In de eerste dataverzameling kwam naar voren dat veel gemeenten het volledige zicht missen op de taalondersteuning zoals dit in de gemeente op de verschillende scholen wordt aangeboden. Slechts 49 gemeenten (38%) zeiden toen hier een goed beeld van te hebben (tabel 5.4).

**Tabel 5.4 Inzicht gemeenten in het OALT-aanbod taalondersteuning (in aantallen en procenten)**

	N	%
ja, daar hebben we een goed overzicht van	49	38
het overzicht is niet volledig maar we hebben wel een globaal beeld	53	41
nee, we hebben absoluut geen overzicht, we kunnen dat niet beantwoorden	24	19
missing/geen opgaaf	3	2
totaal	129	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In totaal hadden 102 gemeenten, dat is 79% van de gemeenten die taalondersteuning aanbieden, een globaal of zelfs een goed beeld van de taalgroepen en het aantal anders-talige leerlingen die ondersteuning krijgen bij het leren van het Nederlands. Van de opgegeven taalgroepen wist men in 70% van de gevallen ook het aantal leerlingen te noemen dat taalondersteuning krijgt. In de tweede aanvullende dataverzameling is getracht alle lacunes te verhelpen.

Tabel 5.5 biedt na de tweede dataverzameling het totaaloverzicht van de talen waarin momenteel taalondersteuning wordt gegeven. In totaal zijn het 29 verschillende taalgroepen, nationaliteiten en/of herkomstlanden waarvoor in sommige gemeenten aan leerlingen van groep een tot en met vier in het basisonderwijs taalondersteuning wordt gegeven. In de onderzochte gemeenten zijn dat in totaal 32.400 leerlingen.

Net als bij het OALT-cultuureducatie verschilt het aantal leerlingen per taalgroep. De grootste taalgroep wordt gevormd door Turkse kinderen (ruim 16.800); de tweede grote taalgroep is afkomstig uit Marokko (ruim 12.800 kinderen). De andere taalgroepen zijn veel kleiner. Voor het Suryoye, Kaapverdisch/Portugees en het Moluks/Maleis zijn dat er nog een paar honderd. Voor de overige taalgroepen gaat het, landelijk gezien, om een veel kleiner aantal leerlingen dat taalondersteuning krijgt. Bij een paar taalgroepen met een substantieel aantal leerlingen, zoals het Duits, het Armeens en het Iraans, is het aanbod geconcentreerd in één gemeente. Voor weer andere taalgroepen geldt dat het soms maar om een paar kinderen per gemeente gaat aan wie taalondersteuning wordt gegeven.

In het overzicht (zie voor een alfabetisch overzicht bijlage 5.1 bij dit hoofdstuk) wordt duidelijk dat er niet alleen taalondersteuning wordt gegeven aan de oude taalgroepen van het OET(C), maar dat ook leerlingen van ten minste achttien 'nieuwe' (ten opzichte van het OET(C)) taalgroepen ondersteuning krijgen. In totaal zijn dat iets meer dan 1.800 kinderen van vooral vluchtelingen, nog geen 6% van het totale aantal leerlingen taalondersteuning.

Tabel 5.5 Rangorde deelname taalondersteuning per taalgroep naar aantal leerlingen

	aantal leerlingen	aantal gemeenten	minimum aantal	maximum aantal
<i>Turks waarvan:</i>				
Turks	15.900	101	4	3.042
Turks (TO + CE)	700	1	700	700
Turks + Marokkaans	219	2	84	135
<i>Marokkaans waarvan:</i>				
Marokkaans-Arabisch	6.331	61	1	2.109
Marokkaans-Arabisch + Berbers	5.362	6	15	4.680
Marokkaans-Berbers	684	11	2	176
Marokkaans-Berbers (TO + CE)	450	1	450	450
Nederlands (uit diverse landen) TO	558	10	8	315
Suryoye	481	2	238	243
Kaapverdisch/Portugees	422	1	422	422
Moluks/Maleis	390	12	5	200
Somalisch	190	6	7	70
Papiamentó	165	2	15	150
Duits	120	1	120	120
Spaans	98	6	6	41
Vietnamees	71	7	1	27
Armeens	70	1	70	70
Iraans (CE + TO)	50	1	50	50
Koerdisch	24	1	24	24
Iraaks	23	2	5	18
Grieks	22	1	22	22
Aramees	15	1	15	15
Italiaans	15	1	15	15
Syrisch	12	2	3	9
Chinees	8	2	1	7
Cambodjaans	8	1	8	8
SrananTongo	5	1	5	5
Bosnisch	3	1	3	3
Colombiaans	3	1	3	3
Russisch	2	1	2	2
Ghanees	1	1	1	1
Hindi	1	1	1	1
Joegoslavisch	1	1	1	1
Kroatisch	1	1	1	1
<b>totaal</b>	<b>32.405</b>	<b>161</b>		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Sommige gemeenten waren niet in staat een uitsplitsing te maken naar het aantal leerlingen van een taalgroep naar taalondersteuning of OALT-cultuureducatie. In tabellen zijn die aangeduid met TO + CE. Er zijn 10 gemeenten waar men wel het aantal kinderen weet dat taalondersteuning krijgt, maar waar men geen uitsplitsing kan maken naar land van herkomst of taalgroep.

Evenals bij het OALT-cultuureducatie verzorgen de meeste gemeenten een aanbod taalondersteuning in het Turks (in 104 gemeenten) en in mindere mate in het Marokkaans-Arabisch of -Berbers (in 61 en 17 gemeenten respectievelijk). In andere talen wordt er in veel minder gemeenten taalondersteuning geboden en voor zeventien taalgroepen geldt het aanbod slechts in één gemeente.

(Bijlage 5.2 bij dit hoofdstuk bevat een overzicht van de deelname naar rangorde van het aantal gemeenten).

### Model taalondersteuning

Veel gemeenten weten niet precies hoe de scholen inhoud geven aan taalondersteuning. De varianten zoals die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn voor de scholen uiteraard wel herkenbaar. Maar de gemeente heeft meestal geen overzicht van de door de scholen gekozen variant. Toch kunnen 80 respondenten van 129 gemeenten met taalondersteuning (dat is dus 62%) wel globaal aangeven door wie de taalondersteuning overwegend wordt gegeven.

Bijna even vaak wordt de taalondersteuning door alleen de OALT-leerkracht gegeven als dat de groepsleerkracht en de OALT-leerkracht samenwerken. Veel minder vaak komt het voor dat beiden apart taalondersteuning bieden of dat alleen de groepsleerkracht dat doet (tabel 5.6).

**Tabel 5.6 Model taalondersteuning (in aantallen en procenten)**

	N	%
alleen door de OALT-leerkracht	61	39
door groepsleerkracht en OALT-leerkracht samen	58	37
door groepsleerkracht en OALT-leerkracht apart	32	21
alleen door de groepsleerkracht	5	3
totaal	80	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### Instellingen

In de meeste gemeenten (91%) waar OALT-taalondersteuning wordt aangeboden, is de gemeente zelf goed op de hoogte van het aantal scholen dat taalondersteuning geeft. Het in tabel 5.5 vermelde aanbod vindt in totaal op 1.084 scholen plaats.<sup>3</sup> In sommige gemeenten is het slechts één school met taalondersteuning maar in een van de grote steden zijn dat bijvoorbeeld bijna 100 basisscholen.

### Duur

Gemiddeld krijgen de leerlingen 3,5 uur taalondersteuning per week, maar dat aantal uren loopt sterk uiteen per taalgroep en gemeente. Sommige leerlingen krijgen slechts een half uurtje per week taalondersteuning. Terwijl voor bijvoorbeeld enkele Russische, Ghanese, Colombiaanse, Chinese maar ook enkele Marokkaanse leerlingen dit vrijwel gedurende de hele week gebeurt.

### Samenvattend

In 161 (86%) van de onderzochte gemeenten wordt er taalondersteuning gegeven aan kinderen in groep een tot en met vier van verschillende taalgroepen. Er wordt in deze gemeenten voor 29 taalgroepen taalondersteuning gerealiseerd. De ondersteuning wordt gegeven op ten minste 1.084 scholen aan ruim 32.400 leerlingen. De OALT-leerkracht geeft taalondersteuning, alleen of samen met de groepsleerkracht. Andere modellen waarbij de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht de leerlingen apart onderwijzen, komen bijna niet voor. Waarschijnlijk geeft iets meer dan 80% van de OALT-docenten die taalondersteuning geven, daarnaast nog OALT-cultuureducatie. Dit kon worden vastgesteld bij de docenten in twee derde van de gemeenten met een aanbod taalondersteuning.

### 5.4 Latente vraag

In paragraaf 5.2 bleek dat ten minste 34 gemeenten prioriteiten stellen, aangezien het budget niet toereikend is om aan alle aanvragen te kunnen voldoen. Voor het jaar 2000/2001 konden in 84 gemeenten alle aanvragen zonder meer worden gehonoreerd, maar ten minste 21 gemeenten moesten ook enkele aanvragen afwijzen. In de meeste gemeenten werd de ondergrens van het aantal leerlingen per taalgroep niet gehaald of er was geen bevoegde leerkracht beschikbaar. In een paar gemeenten waren er aanvragen van zelforganisaties om taalondersteuning te geven, maar deze zijn niet gehonoreerd (tabel 5.7).

**Tabel 5.7 Redenen afwijzing aanvragen OALT (in aantallen)**

	N
het vereiste aantal leerlingen werd niet gehaald	10
er was geen bevoegde OALT-docent beschikbaar	7
het budget was ontoereikend	9
aanvragen van zelforganisaties worden niet gehonoreerd	2
er was geen geschikte lesruimte beschikbaar	–
er was geen geschikt lesmateriaal	–
andere reden: de aanvraag was niet volledig	1
totaal	21

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### 5.5 Knelpunten bij OALT-taalondersteuning

Evenals bij het OALT-cultuureducatie is gemeenten gevraagd aan te geven of er knelpunten zijn bij de implementatie van de taalondersteuning en zo ja, welke knelpunten dat zijn. Er zijn geen knelpunten bij taalondersteuning, zeggen 14 gemeenten. De andere gemeenten noemen er evenwel verschillende.

Tabel 5.9 toont de belangrijkste knelpunten. In 80 van de 129 gemeenten met taalondersteuning schiet volgens de respondenten de taalvaardigheid van een of meer OALT-leerkrachten tekort om goed taalondersteuning te kunnen bieden. Een ander belangrijk probleem signaleert men bij de positie van de OALT-leerkracht in het docententeam. Beide knelpunten hangen overigens samen: in gemeenten waar de taalvaardigheid van de OALT-leerkrachten geen problemen oplevert, vormt de positie van deze leerkrachten in het team evenmin een knelpunt. Hoewel er in veel gemeenten gekozen is voor een model van taalondersteuning waarbij de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht samenwerken, signaleert toch ruim eenderde van de gemeenten een knelpunt in juist de gebrekkige samenwerking tussen beiden. Ook laat volgens 43% van de gemeenten de pedagogische kwaliteit van veel OALT-leerkrachten te wensen over. Andere knelpunten zijn meer van praktische, organisatorische aard of hebben betrekking op een geringe animo voor taalondersteuning bij de betrokkenen.

In een eerdere verkenning naar het OALT in 7 gemeenten (Turkenburg 2001) bleek dat nogal wat respondenten problemen signaleren bij het ook echt inhoud kunnen geven aan taalondersteuning. Hier wordt dit knelpunt pas op de negende plaats genoemd<sup>4</sup> na andere meer nijpende problemen; de kwestie speelt bij 20% van de gemeenten.

Bij 'andere knelpunten' in de tabel verwijzen gemeenten naar zeer uiteenlopende zaken die te maken hebben met het (beperkte) budget, het ontbreken van adequaat lesmateriaal voor groep drie en vier, of met bijvoorbeeld de begeleidingsondersteuning van de (groeps- of OALT-)leerkracht. Een gemeente zegt zelfs niet te weten hoe je inhoud kunt geven aan het OALT-beleid.

**Tabel 5.9** Genoemde knelpunten bij OALT-taalondersteuning (in aantallen en procenten)

	N	%
1. taalvaardigheid OALT-leerkracht(en)	80	62
2. positie van OALT-leerkracht(en) binnen team	56	43
3. pedagogische kwaliteit OALT-leerkracht(en)	55	43
4. OALT-leerkrachten met aanstelling op meer scholen	51	39
5. samenwerking tussen groeps- en OALT-leerkracht(en)	50	39
6. tijd voor overleg tussen groeps- en OALT-leerkracht(en)	50	39
7. geschikte OALT-leerkracht(en) niet te krijgen	45	35
8. regelgeving door landelijke overheid (bijvoorbeeld oormerking van middelen)	27	21
9. niet duidelijk wat onder taalondersteuning verstaan moet worden	26	20
10. weinig animo bij schoolbesturen/scholen	22	17
11. weinig animo bij groepsleerkrachten	18	14
12. ander knelpunt	21	16
13. er zijn geen knelpunten bij OALT-taalondersteuning	14	11
missing/geen opgaaf	6	5
aantal gemeenten	129	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## 5.6 Conclusies

In 161 van de 186 onderzochte gemeenten (86%) wordt taalondersteuning aangeboden voor kinderen uit diverse taalgroepen. Het budget is in deze gemeenten veelal toereikend om aan de vraag te kunnen voldoen; men houdt soms nog geld over maar in ten minste 34 gemeenten moeten er prioriteiten worden gesteld. Daarbij is het oude OET(C)-aanbod allereerst bepalend en spelen daarnaast heel uiteenlopende overwegingen een rol.

Het valt andermaal op hoe slecht gemeenten op de hoogte zijn van het in hun gemeente gerealiseerde OALT-aanbod. Slechts iets meer dan eenderde van de gemeenten die het OALT-taalondersteuning aanbieden zegt ook echt goed op de hoogte te zijn van het volledige OALT-aanbod en van de aantallen leerlingen per taalgroep die taalondersteuning krijgen. Voor een meer compleet overzicht zorgde de aanvullende dataverzameling.

Ook bij taalondersteuning geldt dat de grootste taalgroepen uit de OET(C)-periode ook nu weer de grootste zijn, maar gemeenten laten zich in hun keuze voor het huidige OALT-aanbod dan ook sterk leiden door de oude OET(C)-situatie.

In totaal wordt er in de gemeenten die een overzicht kunnen bieden voor 29 taalgroepen taalondersteuning gegeven. Dit aanbod wordt voor in totaal ruim 32.400 leerlingen gerealiseerd. De taalondersteuning wordt eveneens gegeven aan leerlingen in enkele, ten opzichte van de oude OET(C)-taalgroepen, nieuwe talen.

De taalondersteuning wordt ofwel alleen door de OALT-leerkracht gegeven, ofwel in samenwerking met de groepsleerkracht.

Enkele gemeenten konden niet ingaan op (alle) verzoeken om taalondersteuning; men kan zeggen dat er bij deze 21 gemeenten sprake is van een latente vraag naar taalondersteuning. Bovendien gaven 34 gemeenten aan dat er keuzes moesten worden gemaakt, aangezien het budget niet toereikend was voor de vraag.

Evenals bij het OALT-cultuureducatie signaleren nogal wat gemeenten problemen bij de implementatie van het OALT-taalondersteuning. Slechts 14 gemeenten zeggen geen problemen te ervaren. De knelpunten die gemeenten ervaren zijn zeer divers maar lijken zich te concentreren op degenen die de taalondersteuning moeten geven. De taalvaardigheid in het Nederlands, de positie van de OALT-leerkrachten in het team en hun pedagogisch-didactische kwaliteiten schieten volgens veel respondenten tekort om deze taalondersteuning goed te kunnen geven. Daarnaast is het draagvlak in een aantal gemeenten bij schoolbesturen en groepsleerkrachten erg beperkt. Ook de landelijke regelgeving en de oormerking van middelen levert in 27 gemeenten problemen op.

## Bijlage bij hoofdstuk 5

### B5.1 Alfabetisch overzicht

**Tabel B5.1 Alfabetisch overzicht taalgroepen taalondersteuning, naar aantal gemeenten, aantal leerlingen, minimum en maximum aantal leerlingen**

	aantal gemeenten	aantal leerlingen	minimum aantal	maximum aantal
Aramees	1	15	15	15
Armeens	1	70	70	70
Bosnisch	1	3	3	3
Chinees	2	8	1	7
Colombiaans	1	3	3	3
Cambodjaans	1	8	8	8
Duits	1	120	120	120
Ghanees	1	1	1	1
Grieks	1	22	22	22
Hindi	1	1	1	1
Iraaks	2	23	5	18
Iraans (CE + TO)	1	50	50	50
Italiaans	1	15	15	15
Joegoslavisch	1	1	1	1
Kaapverdisch/Portugees	1	422	422	422
Koerdisch	1	24	24	24
Kroatisch	1	1	1	1
Marokkaans <i>waarvan:</i>				
Marokkaans-Arabisch	61	6.331	1	2.109
Marokkaans-Arabisch + Berbers	6	5.362	15	4.680
Marokkaans-Berbers	11	684	2	176
Marokkaans-Berbers (CE + TO)	1	450	450	450
Moluks/Maleis	12	390	5	200
Nederlands (uit diverse landen) TO	10	558	8	315
Papiament	2	165	15	150
Russisch	1	2	2	2
Somalisch	6	190	7	70
Spaans	6	98	6	41
SrananTongo	1	5	5	5
Suryoye	2	481	238	243
Syrisch	2	12	3	9
Turks <i>waarvan:</i>				
Turks	101	15.900	4	3.042
Turks (TO + CE)	1	700	700	700
Turks + Marokkaans	2	219	84	135
Vietnamees	7	71	1	27
<b>totaal</b>	<b>161</b>	<b>32.405</b>		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

Bron: SCP (OALT 2001/2002)



## B5.2 Rangorde naar gemeenten

**Tabel B5.2 Rangorde deelname taalondersteuning per taalgroep, naar aantal gemeenten**

	aantal gemeenten	aantal leerlingen	minimum aantal	maximum aantal
<i>Turks waarvan:</i>				
Turks	101	15.900	4	3.042
Turks + Marokkaans	2	219	84	135
Turks (TO + CE)	1	700	700	700
<i>Marokkaans waarvan:</i>				
Marokkaans-Arabisch	61	6.331	1	2.109
Marokkaans-Berbers	11	684	2	176
Marokkaans-Arabisch + Berbers	6	5.362	15	4.680
Marokkaans-Berbers (CE + TO)	1	450	450	450
Moluks/Maleis	12	390	5	200
Nederlands (uit diverse landen) TO	10	558	8	315
Vietnamees	7	71	1	27
Spaans	6	98	6	41
Somalisch	6	190	7	70
Syrisch	2	12	3	9
Suryoye	2	481	238	243
Papiamentó	2	165	15	150
Iraaks	2	23	5	18
Chinees	2	8	1	7
SrananTongo	1	5	5	5
Russisch	1	2	2	2
Kroatisch	1	1	1	1
Koerdisch	1	24	24	24
Kaapverdisch/Portugees	1	422	422	422
Joegoslavisch	1	1	1	1
Italiaans	1	15	15	15
Iraans (CE + TO)	1	50	50	50
Hindi	1	1	1	1
Grieks	1	22	22	22
Ghanees	1	1	1	1
Duits	1	120	120	120
Cambodjaans	1	8	8	8
Colombiaans	1	3	3	3
Bosnisch	1	3	3	3
Armeens	1	70	70	70
Aramees	1	15	15	15
<b>totaal</b>	<b>161</b>	<b>32.405</b>		

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## Noten

- 1 Per 1 augustus 2002 is het zoals eerder vermeld wettelijk wel mogelijk om OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning in groep vijf tot en met acht.
- 2 Deze gegevens zijn gebaseerd op de eerste dataverzameling met een respons van 141 gemeenten. Voor het overzicht zijn in tabel 5.1 de 32 gemeenten uit de tweede dataverzameling opgenomen die eveneens taalondersteuning aanbieden.
- 3 Dit gegeven is gebaseerd op beide dataverzamelingen.
- 4 Kanttekening daarbij is dat de groep respondenten in de verkennende studie evenwel veel meer heterogeen was van samenstelling. Niet alleen het ambtelijke en bestuurlijke niveau waren aanwezig, maar ook het uitvoerende niveau in het onderwijs was vertegenwoordigd door OALT-leerkrachten en schooldirecteuren.

## 6 OALT-leerkrachten

### 6.1 Inleiding

Voor de OALT-leerkrachten is er veel veranderd sinds in 1998 de nieuwe wet van kracht werd. Hoewel het ook in die tijd op sommige scholen gebruikelijk was dat de OALT-leerkracht de leerlingen enige ondersteuning bood in de eigen taal, werden de kinderen toch overwegend de eerste beginselen bijgebracht van het leren lezen en schrijven in de moedertaal of de officiële landstaal. Dit laatste overweegt bij de kleinere taalgroepen. Voor de grote taalgroepen waren er al ten tijde van OET(C) initiatieven om allochtone leerlingen in de eigen taal ondersteuning te bieden bij het reguliere curriculum (Kabdan et al. 1997; Turkenburg 2001). Met de introductie van de tweeledige OALT-wet kreeg de mogelijkheid van taalondersteuning een veel zwaardere status dan ten tijde van het OET(C).

Sinds het van kracht worden van de wet zijn beide varianten (strikt) gescheiden, zijn ze aan andere organisatorische modellen gebonden en hebben ze eveneens betrekking op leerlingen van gescheiden leeftijdsgroepen. In de vorige hoofdstukken zijn al enkele knelpunten gesignaleerd die gemeenten ervaren met betrekking tot de OALT-leerkrachten. Deze knelpunten hebben bijvoorbeeld te maken met hun positie, hun bevoegdheden en hun pedagogisch-didactische vaardigheden.

In dit hoofdstuk worden nog enkele gegevens over de OALT-leerkrachten gepresenteerd. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan (voorzover bekend bij de respondenten) op de bevoegdheden van de OALT-leerkrachten. In paragraaf 6.3. wordt nader ingegaan op hun aanstelling en in paragraaf 6.4 wordt getracht een balans op te maken van het aantal leerkrachten dat momenteel niet in staat is om les te geven. Paragraaf 6.5 beschrijft de vacatures die gemeenten hebben voor OALT. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies in paragraaf 6.6 .

### 6.2 Bevoegdheden en scholing

Lange tijd zijn er geen eenduidige kwalificatie-eisen aan leerkrachten eigentaalonderwijs gesteld. Zo konden in het land van herkomst als groepsleerkracht bevoegde leerkrachten aanvankelijk met een tijdelijke bevoegdheidsverklaring het vak OET(C) uitoefenen, als zij aanvullend hierop binnen twee jaar het diploma van een applicatiecursus OET(C) zouden behalen. De huidige bevoegdheidseisen<sup>1</sup> voor docenten die OALT geven, gelden zowel voor de OALT-leerkrachten aan scholen als voor leerkrachten aan niet-schoolse instellingen.

Er zijn verschillende diploma's en getuigschriften waarvan de OALT-leerkracht in het bezit moet zijn om les te mogen geven.<sup>2</sup>

De eisen die aan OALT-leerkrachten worden gesteld verschillen voor leerkrachten die vóór en leerkrachten die na 1 februari 1995 hun bevoegdheid hebben behaald. Het belangrijkste verschil is dat de eis van voldoende beheersing van het Nederlands slechts aan de laatste groep wordt gesteld. Voor de eerste groep geldt dat nog de oude bevoegdheidseisen gelden, dus zonder verklaring of diploma met betrekking tot het Nederlands. Juist voor het bieden van taalondersteuning wordt deze eis onontbeerlijk geacht (TK 2000/2001: 5).

#### Aantal leerkrachten

Het precieze aantal OALT-leerkrachten dat momenteel voor taalondersteuning en/of cultuureducatie is aangesteld, is van 177 gemeenten vast te stellen. Iets meer dan 70% van de gemeenten is bovendien op de hoogte van de bevoegdheden van de OALT-docenten; de overige gemeenten weten dat niet.

In tabel 6.1 blijkt dat in de gemeenten die – al dan niet na de aanvullende data-verzameling – de vraag hebben beantwoord over het aantal leerkrachten in de gemeente, er in totaal 1.413 OALT-leerkrachten zijn.<sup>3</sup> De daarop volgende rijen in de tabel geven steeds eerst het aantal gemeenten aan die de vraag over deze specifieke gegevens hebben beantwoord en vervolgens op hoeveel leerkrachten in die gemeenten deze status van toepassing is. Zo geven 49 gemeenten aan dat er 88 OALT-docenten volledig bevoegd zijn als groepsleerkracht in het basisonderwijs. Maar de meeste leerkrachten lijken exclusief bevoegd te zijn als OALT-leerkracht. In een aantal gemeenten zijn er in totaal 28 OALT-leerkrachten die nog niet de juiste papieren hebben, maar wel bezig zijn met een gerichte opleiding daarvoor. Daarnaast zijn er enkele gemeenten waar in totaal 22 leerkrachten les geven, die niet bevoegd zijn en ook nog geen opleiding volgen voor OALT-leerkracht.<sup>4</sup>

**Tabel 6.1** Overzicht van bevoegdheden OALT-leerkrachten, in absolute aantallen van gemeenten en docenten

	N gemeenten	N docenten
totaalaantal OALT-leerkrachten taalondersteuning en/of cultuureducatie, waarvan:		
volledig bevoegd als groepsleerkracht in het basisonderwijs	177	1.413
bevoegd als OALT-leerkracht, niet als groepsleerkracht	49	88
geen bevoegdheid, wel in opleiding	73	434
geen bevoegdheid en ook niet in opleiding	17	28
weet niet	10	22
	11	45

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Hoewel een groot deel van de gemeenten dus zicht heeft op het aantal OALT-docenten in de gemeenten en zelfs ook iets meer weet over de bevoegdheden van docenten, blijft van 841 van de genoemde 1.413 OALT-leerkrachten, dat is 59%, vooralsnog onduidelijk wat hun bevoegdheden zijn. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze gegevens in de aanvullende dataverzameling ook niet zijn gevraagd.

Gegevens van de onderwijsinspectie laten zien dat slechts 1 of 2% van de OALT-leerkrachten niet bevoegd is om OALT te geven. Maar bij een deel van OALT-leerkrachten, zo constateert de inspectie, is de beheersing van hun Nederlands nog onvoldoende (Inspectie van het onderwijs 2001).<sup>5</sup>

### 6.3 Aanstelling<sup>6</sup>

Sommige gemeenten (16%) missen de gegevens om over een volledig beeld van de aanstellingen van de OALT-leerkrachten te kunnen beschikken en in de aanvullende dataverzameling zijn deze vragen niet gesteld. Gemeenten die daar wel zicht op hebben, en dat zijn de meeste (84%), laten evenwel zien dat de meeste OALT-docenten in dienst zijn ofwel van de schoolbesturen van het bijzonder onderwijs, ofwel van het openbaar onderwijs waarvan soms de gemeente het bestuur vormt (tabel 6.2).

**Tabel 6.2** Overzicht van aanstelling OALT-leerkrachten, in absolute aantallen van gemeenten en docenten

	N gemeenten	N docenten
totaalaantal OALT-leerkrachten taalondersteuning en/of cultuureducatie, waarvan:		
in dienst van de gemeente of het openbaar onderwijs	177	1.413
in dienst van een of meer bijzondere schoolbesturen	88	300
in dienst van zelforganisaties	60	392
in dienst van overkoepelende stichting	11	27
op uitzendbasis	2	8
op andere basis	2	6
	4	7

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Van 52% van de OALT-leerkrachten is duidelijk bij wie zij in dienst zijn: gemeenten beschikken over deze gegevens. Maar van de overige 48% leerkrachten, dat zijn er 673, weet de gemeente dit niet.

### 6.4 Wachtgeld en ziekte

Bijna de helft van de onderzochte gemeenten zegt onder de OALT-leerkrachten geen docenten te hebben die gebruikmaken van een wachtgeldregeling of die langdurig ziek zijn. In eenderde van de onderzochte gemeenten is daar wel sprake van. Voor de overige 20% van de gemeenten geldt andermaal dat men het overzicht daar niet van heeft (tabel 6.3).

**Tabel 6.3** Wachtgelders en langdurig zieken onder OALT-leerkrachten (in aantallen en procenten)

	N	%
nee, er zijn geen wachtgelders of langdurig zieken	68	48
ja	45	32
weet niet	10	7
missing/geen opgaaf	18	13
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In de 45 gemeenten waar men een wachtgeldprobleem onder OALT-leerkrachten heeft en waar er OALT-leerkrachten langdurig ziek zijn, gaat het in totaal om 147 leerkrachten, waarvan er 94 langdurig ziek zijn en er 53 in een wachtgeldregeling zitten. Het wachtgeldprobleem lijkt zich in veel minder gemeenten voor te doen dan juist het probleem van de ziekmeldingen (tabel 6.4).

**Tabel 6.4** Overzicht wachtgeld en ziekte onder OALT-leerkrachten, in absolute aantallen van gemeenten en docenten

	N gemeenten	N docenten
totaalaantal OALT-leerkrachten taalondersteuning en/of cultuureducatie, waarvan:	177	1.413
bekend geworden aantal docenten wachtgeld	9	53
bekend geworden aantal docenten langdurig ziek	37	94
(n) =	45	

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## 6.5 Vacatures

De inspectie van onderwijs stelde in 2001 nog vast dat 15% van de scholen met meer dan de helft allochtone leerlingen een vacature heeft voor een OALT-leerkracht (Inspectie van het onderwijs, 2001). In de meeste hier onderzochte gemeenten zijn er momenteel geen vacatures voor OALT-cultuureducatie of OALT-taalondersteuning. Maar in een kwart van de onderzochte gemeenten is dat wel het geval (tabel 6.5).

**Tabel 6.5** Vacatures onder OALT-leerkrachten (in aantallen en procenten)

	N	%
nee, er zijn momenteel geen vacatures	80	57
ja	34	24
weet niet	8	6
missing/geen opgaaf	19	13
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In 12 gemeenten zijn er in totaal voor 6,9 fte vacatures voor cultuureducatie. Meer gemeenten hebben (tevens) vacatures voor taalondersteuning. In 22 gemeenten geven de respondenten aan dat er in totaal voor 18,1 fte vacatures zijn voor OALT-taalondersteuning.

Al eerder gaven enkele tientallen gemeenten aan dat een belangrijk knelpunt in de uitvoering van het OALT het vinden van geschikte docenten is (zie: hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport).

## 6.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is een globale indruk gekregen van de docenten die de OALT-les geven en van de vacatures en tekorten in gemeenten aan OALT-leerkrachten. Het is op een paar gemeenten na goed vast te stellen hoeveel OALT-leerkrachten er in de gemeente lesgeven, zeker na de aanvullende dataverzameling waarbij ook scholen zijn benaderd: in 177 gemeenten werken in totaal 1.413 leerkrachten in het OALT.

Toch moet ook op dit onderdeel geconstateerd worden dat bij veel gemeenten het zicht ontbreekt op het aantal OALT-leerkrachten, hun bevoegdheden of kwalificaties, de omvang van de wachtgeldproblematiek of van het aantal langdurig zieke OALT-leerkrachten.

Het betekent dat er in dit onderzoek van meer dan de helft van de OALT-leerkrachten niets bekend is geworden van hun bevoegdheden. De gegevens in dit hoofdstuk over de OALT-leerkrachten zijn dan ook met het nodige voorbehoud gepresenteerd.

Twee derde van de gemeenten kan wel iets meer zeggen over de bevoegdheden van de OALT-docenten, maar eenderde heeft daar geen zicht op. Van in totaal 572 OALT-leerkrachten is iets meer bekend geworden. Zo is driekwart van deze OALT-docenten exclusief bevoegd als OALT-docent. In mindere mate, bij 15% van de OALT-leerkrachten, komt het ook voor dat de OALT-leerkracht een volledige lesbevoegdheid als groepsleerkracht heeft.

In vrijwel alle gemeenten zijn de OALT-leerkrachten in dienst van een schoolbestuur van het bijzonder onderwijs of van het openbaar onderwijs, waarvan de gemeente soms ook het bestuur vormt.

In bijna de helft van de onderzochte gemeenten zijn er momenteel geen docenten die gebruikmaken van een wachtgeldregeling en evenmin zijn er hier langdurig zieke OALT-leerkrachten.

In eenderde van de gemeenten is er wel iets aan de hand. Het probleem is met name dat er in deze gemeenten OALT-leerkrachten zijn die zich langdurig ziek hebben gemeld. Het wachtgeldprobleem lijkt al met al minder nijpend. Verondersteld mag worden dat het probleem zich in veel andere gemeenten niet voordoet, omdat de gemeente zich bij de huidige organisatie van het OALT-aanbod juist zo sterk heeft laten leiden door het zien te voorkomen van wachtgelden (hoofdstukken 4 en 5).

In een kwart van de onderzochte gemeenten zijn er momenteel vacatures voor OALT-leerkrachten. De meeste vacatures betreffen de taalondersteuningsvariant.

## Noten

- 1 Deze zijn neergelegd in het Bevoegdhedenbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Inrichtingsbesluit WVO.  
In: Wijziging van de WPO, de WEC, de WVO en de Wet privatisering ABP inzake de rechtspositie van personeel in dienst van door de gemeente voor het verzorgen van OALT gesubsidieerde rechtspersonen die niet een school in stand houden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26935, nr. 5, pagina 4.
- 2 De volgende opsomming is ter illustratie, maar hij is niet volledig: het diploma van een applicatiecursus volledig bevoegd onderwijzer voor buitenlandse onderwijsgeveden; het diploma van de applicatiecursus eigen taal en cultuur, tezamen met een ander voorgeschreven bewijs van bekwaamheid. Daarnaast zijn er ook getuigschriften hoger beroepsonderwijs, van met goed gevolg afgelegd afsluitend examen, in de studierichting die voorbereidt op het beroep van leraar in één van de allochtone levende talen in het primair onderwijs, of op het beroep van leraar basisonderwijs tezamen met een vereiste verklaring met gunstig resultaat inzake OALT; of het getuigschrift hoger beroepsonderwijs van met goed gevolg afgelegd examen in de vierjarige deeltijdse studierichting leraar voortgezet onderwijs van de tweede graad in Turks of in Arabisch, tezamen met de laatstgenoemde verklaring, en het diploma van de pedagogisch-didactische cursus OALT.
- 3 De gemeenten is gevraagd naar het totale aantal OALT-leerkrachten die in de gemeente voor OALT-cultuureducatie en/of taalondersteuning zijn aangesteld. Eerder zijn vragen voorgelegd over het aantal leerkrachten die cultuureducatie geven (hoofdstuk 4) en het aantal OALT-leerkrachten die taalondersteuning bieden (hoofdstuk 5). 135 gemeenten zijn in staat het totale aantal docenten te noemen, maar minder gemeenten zijn in staat een uitsplitsing te maken naar de beide varianten. Na de aanvullende dataverzameling kwam het totale aantal OALT-leerkrachten in 177 gemeenten op 1.413. De gemeenten is in de aanvullende dataverzameling niet gevraagd om een uitsplitsing te maken naar OALT-cultuureducatie of taalondersteuning.
- 4 Gegevens van de Inspectie uit 2001 lieten eveneens zien dat vrijwel alle onderzochte OALT-leerkrachten voldeden aan de bevoegdheidseisen (Inspectie van het onderwijs 2001).
- 5 De Inspectie (2001: 72) biedt de volgende gegevens daarover:

**Tabel a Percentage Marokkaanse en Turkse OALT-leraren dat volgens directeuren de Nederlandse taal niet voldoende beheerst**

onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal	Marokkaans	Turks
voor de dagelijkse mondelinge communicatie in het team	5	8
om de lessen Nederlands te kunnen ondersteunen	10	18
om in de Nederlandse taal onderwijs te kunnen geven	19	32
om schoolse zaken schriftelijk te kunnen overdragen	24	34

Bron: Inspectie van het onderwijs (2001)

- 6 Alle volgende gegevens hebben weer betrekking op de 141 gemeenten in de initiële dataverzameling.



## 7 Budget en middelen

### 7.1 Inleiding

In totaal is er in 2000/2001 door het rijk voor OALT in een specifieke doeluitkering ruim 139 miljoen gulden (bijna 63 miljoen euro) aan gemeenten beschikbaar gesteld. Het budget is voor een periode van vier jaar vastgelegd, maar wordt wel jaarlijks geïndexeerd<sup>1</sup>. Voorheen werden de middelen voor OET(C) door het rijk aan de scholen toegekend, nu verloopt dat via de gemeente.

De hoogte van het budget dat in een gemeente voor OALT beschikbaar is, wordt dus in de eerste plaats bepaald door de toekenning van de specifieke doeluitkering van het rijk aan OALT-middelen. Daarin zijn de voormalige OET(C)-middelen (personele en materiële kosten, opslag voor arbeidsduurverkorting, het schoolprofielbudget, taakrealisatie en de vergoeding voor de nascholing) bevat. Bovendien heeft een deel van de gemeenten extra middelen ontvangen voor een uitbreiding van het OALT-aanbod met nieuwe taalgroepen. Toekenning van de extra middelen was afhankelijk van het aantal kinderen in de gemeente tussen de vier en twaalf jaar van wie de ouders niet in Nederland geboren zijn en die niet tot de doelgroepen van het OET(C) behoren en waarvan er ten minste 1.160 in de betreffende gemeente zijn. Per kind heeft zo'n gemeente 80 gulden ontvangen (Uitleg 1998). In totaal hebben 38 gemeenten extra middelen ontvangen; 31 van deze gemeenten maken deel uit van de respons van dit onderzoek.

Het staat gemeenten verder vrij om zelf, uit eigen middelen, nog geld toe te voegen aan het budget voor OALT.

In hoofdstuk 2 bleek dat de onderzochte gemeenten gemiddeld over een veel hoger budget voor het OALT kunnen beschikken dan de gemeenten die eveneens OALT-middelen ontvangen, maar geen deel uitmaken van het onderzoek. Ook blijkt een aantal onderzochte gemeenten de inzet van de middelen te verantwoorden in een GOA-plan, wat ook verplicht is als de OALT-middelen worden ingezet voor taalondersteuning.

In dit hoofdstuk wordt nog enige informatie over de budgetten van gemeenten en de inzet van middelen gepresenteerd. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de omvang van het gemeentelijke budget en in paragraaf 7.3 op de inzet van middelen. In paragraaf 7.4 wordt gekeken in hoeverre gemeenten reeds een begin met de evaluatie van het beleid hebben gemaakt. Het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 7.5.

### 7.2 Omvang budgetten

De helft van de gemeenten voegt een deel of zelfs het gehele budget toe aan de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstanden (GOA-) beleid (tabel 7.1).

**Tabel 7.1 Toevoegen OALT-middelen aan GOA-budget**

	N	%
in het geheel toegevoegd aan GOA-budget	39	28
gedeeltelijk toegevoegd aan GOA-budget	33	23
nee, worden niet aan GOA toegevoegd	64	46
weet niet	2	1
missing/geen opgaaf	3	2
<b>totaal</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Er zijn in dit onderzoek 161 gemeenten die taalondersteuning aanbieden. Van 129 van deze gemeenten zijn meer gegevens bekend dan alleen het OALT-aanbod. Van deze gemeenten voegt 56% (een deel van) het OALT-budget bij het GOA-budget. Daarnaast zijn er 57 gemeenten die weliswaar taalondersteuning aanbieden, maar wel de budgetten voor OALT en GOA gescheiden houden.

De gemeenten in het onderzoek zijn gevraagd om hun budgetten voor het schooljaar 2000/2001 of het kalenderjaar 2000 op te geven en te specificeren. De meeste gemeenten (84%) kunnen exact de bedragen noemen die ze voor OALT ontvangen en uitgeven. Nog eens 6% weet weliswaar niet de exacte bedragen, maar zegt daar wel een goede schatting van te kunnen geven. De overige gemeenten missen zo'n overzicht van het budget en de uitgaven voor OALT.

Tabel 7.2 laat zien hoe de budgetten van de gemeenten zijn samengesteld. Het is lastig om iets over het totale budget voor OALT te zeggen, aangezien van tien gemeenten die wel de rijksuitkering konden noemen de gegevens over het totale OALT-budget ontbreken. Hierdoor valt het totaalbedrag in tabel 7.2 lager uit dan het totale budget van de rijksuitkering!

**Tabel 7.2 Specificatie OALT-budget in gemeenten voor het schooljaar 2000/2001 of het kalenderjaar 2001 (in guldens)**

	gemiddeld	minimum	maximum	totaal	N gemeenten
rijksmiddelen OALT	875.882	560	24.057.333	107.733.471	123
eigen middelen gemeenten eventueel ander beschikbaar budget	13.572	0	179.900	760.038	56
voor OALT	5.659	0	95.000	215.042	38
totaal beschikbare budget voor OALT	913.082	0	24.237.234	103.178.256	113
missing/geen opgaaf	–	–	–	–	14
<b>totaal</b>					<b>141</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Wel blijkt uit de tabel dat gemeenten zelf nauwelijks middelen toevoegen aan het budget. Dat lijkt ook logisch aangezien in de meeste gemeenten de rijksmiddelen (ruim) voldoende bleken te zijn om het beoogde OALT-aanbod te kunnen realiseren (zie: hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5).

### 7.3 Inzet van financiële middelen

Er is aan de gemeenten gevraagd of ze wilden specificeren hoe de OALT-middelen in de gemeente worden ingezet. Tabel 7.3 laat deze specificatie zien. Het grootste deel van het budget (gemiddeld zo'n 86%) gaat op aan de concrete uitvoering van het OALT-cultuureducatie en -taalondersteuning. Toch zijn er ook gemeenten die daar 20% onder blijven, maar ook daar gaat dus meer dan de helft van het budget op aan het aanbod OALT.

In hoofdstuk 3 bleek al dat 57% van de gemeenten heeft gekozen voor een vaste verdeling van de middelen tussen cultuureducatie en taalondersteuning. De meeste middelen gaan naar taalondersteuning: gemiddeld 72%; aan cultuureducatie wordt gemiddeld 28% van de middelen besteed.

In een aantal gemeenten blijft, zo bleek ook in andere hoofdstukken, 23% van de middelen gemiddeld onbenut. Soms komt dat door nog onvervulde vacatures, maar er kunnen ook andere redenen zijn.

Aan wachtgeld gaat in elf gemeenten gemiddeld 14% van het totale budget in deze gemeenten op.

Gemiddeld zo'n 5 à 8% van het budget wordt in sommige gemeenten besteed aan de coördinatie van het OALT.

Gemeenten lijken het minst uit te geven aan de bij- of omscholing van docenten. Bij 40 gemeenten maakt deze post deel uit van de OALT-uitgaven, maar gemiddeld wordt slechts 4% van het totale budget aan scholing besteed.

**Tabel 7.3 Specificatie inzetten van OALT-middelen, bij benadering (in procenten)**

	gemiddeld	standaard afwijking van het gemiddelde	maximaal	N gemeenten
uitvoering van OALT (cultuureducatie en/of taalondersteuning)	86	20	100	130
onbenut wegens vacatures of andere reden	23	23	100	34
wachtgelden	14	30	100	11
overige uitgaven	14	23	100	36
coördinatie of begeleiding door andere instanties	8	9	47	26
coördinatie of begeleiding vanuit het gemeentelijke apparaat	5	6	25	16
om- of bijscholing van docenten	4	2	10	40
missing/geen opgaaf	–	–	–	11
(n) =				141

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Van een gebundelde inzet van middelen, waarbij een gemeente middelen ontvangt van een andere gemeente ten behoeve van het OALT-aanbod, is bij de onderzochte gemeenten overigens geen sprake. Slechts een gemeente zegt middelen van een of meer gemeenten te ontvangen, de andere gemeenten beschikken over het eigen budget.

#### 7.4 Evaluatie van het beleid

Hoewel blijkt dat de meeste gemeenten nog niet toe zijn aan het evalueren van het eigen OALT-beleid, zijn sommige gemeenten daar wel mee aan de slag gegaan.

In tien gemeenten is de evaluatie van het lokale OALT-beleid al voltooid en in 32 gemeenten is men daar nog mee bezig. Een kleiner aantal gemeenten heeft bovendien al een nieuw OALT-plan of besluit klaar of is bezig de volgende planperiode voor te bereiden.

Of deze evaluaties tot vergaande aanpassingen van het beleid hebben geleid, is uit de survey niet bekend geworden. Het feit dat er lokale evaluaties plaatsvinden, lijkt er in ieder geval wel op te duiden dat deze gemeenten een actief OALT-beleid voeren, dat zij ook (nauwlettend) monitoren.

#### 7.5 Conclusies

Dit hoofdstuk bood enige informatie over hoe de gemeenten in dit onderzoek het voor OALT beschikbare budget inzetten. In totaal is er door het rijk 63 miljoen euro voor het OALT-beleid aan gemeenten uitgekeerd. Het budget dat gemeenten ter beschikking hebben, betreft voornamelijk deze rijksmiddelen die de gemeenten in een specifieke doeluitkering ontvangen. Eenderde van de gemeenten voegt daar zelf nog middelen aan toe.

Er zijn 72 gemeenten die taalondersteuning geven en een deel van de OALT-middelen of zelfs het gehele budget bij de middelen voegen die men voor het GOA-beleid beschikbaar heeft. Taalondersteuning is een vorm van onderwijsachterstandsbestrijding en de middelen dienen ook in het GOA-plan te worden verantwoord.

De meeste gemeenten zijn goed op de hoogte van de omvang van het OALT-budget en de uitgaven die de gemeente in dat verband doet. Een kleine minderheid van gemeenten is evenwel niet op de hoogte van de eigen OALT-balans.

De specificatie van 'onkostenposten' laat zien dat gemiddeld 86% van de financiële middelen eenvoudigweg naar de uitvoering van het OALT gaan. In een kwart van de onderzochte gemeenten blijft een substantieel deel (23%) van de middelen vooralsnog onbenut. De redenen daarvoor zijn divers, en hebben bijvoorbeeld te maken met onvervulbare vacatures voor OALT-leerkrachten.

Het wachtgeldprobleem is zoals eerder al werd gesteld slechts in enkele gemeenten een probleem, maar dit betreft gemiddeld ook niet meer dan 14% van de uitgaven voor OALT. Eveneens wordt er relatief weinig (zo'n 4% gemiddeld) van het geld besteed aan de om- en bijscholing van docenten of aan de gemeentelijke coördinatie of begeleiding van het OALT.

## Noot

- 1 De ramingen voor 2002 tot 2005 volgens de ontwerpbegroting 2001 bedragen ruim 64,4 miljoen euro voor 2002 tot ruim 65,8 miljoen euro voor 2005 (TK 2000/2001, nr. 2).



## 8 De deelname aan OALT nu en een vergelijking met OET(C)

### 8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de deelname aan het OALT-cultuureducatie en taalondersteuning apart beschreven; in dit hoofdstuk wordt een totaaloverzicht geboden. Een van de centrale onderzoeksvragen betreft het bereik van OALT en de mogelijke veranderingen daarin ten opzichte van het OET(C). Het antwoord is niet eenvoudig te geven, maar in dit hoofdstuk wordt daar wel een poging toe gedaan.

In paragraaf 8.2 wordt allereerst het overzicht compleet gemaakt voor het totale aantal leerlingen dat momenteel OALT volgt en wordt de omvang van de taalgroepen met elkaar vergeleken. In paragraaf 8.3 wordt gekeken naar de lokale populatie van basisschoolleerlingen naar het land van herkomst (van leerlingen of ouders) en het aandeel van leerlingen dat de OALT-lessen volgt.

In paragraaf 8.4 wordt de deelname aan het OALT vergeleken met die aan het OET(C). Allereerst wordt een overzicht gegeven van de laatste landelijk geregistreerde deelname aan het OET(C). Dat was in 1997. Vervolgens wordt een totaaloverzicht geboden van de deelname aan OALT (cultuureducatie plus taalondersteuning) in 2001/2002 bij de onderzochte gemeenten. Op grond van deelnamepercentages per land of landen-categorie in de respons kan bovendien een voorzichtige voorspelling worden gedaan over de potentiële deelname onder de gemeenten die tot de non-respons behoren, zodat een schatting van het totale aantal OALT-leerlingen kan worden gemaakt.

Het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 8.5.

### 8.2 Totale deelname aan OALT

In de hoofdstukken 4 en 5 zijn afzonderlijke overzichten gepresenteerd van het aantal leerlingen dat OALT-cultuureducatie volgt en leerlingen die taalondersteuning krijgen.

In totaal hebben 172 gemeenten van de 186 onderzochte gemeenten op dit moment ook echt een lopend aanbod in OALT. In 126 gemeenten wordt OALT-cultuureducatie gegeven (dat is 68% van de onderzochte gemeenten en 73% van de gemeenten met een nu lopend aanbod) en in 161 gemeenten wordt taalondersteuning gegeven (dat is 86% van de onderzochte gemeenten en 93% van de gemeenten met een nu lopend aanbod).

In 61% van de gemeenten met OALT worden beide varianten aangeboden; in 33% van de gemeenten wordt alleen taalondersteuning gegeven en in 6% van de gemeenten komt alleen OALT-cultuureducatie voor.

**Tabel 8.1** Overzicht aantal leerlingen OALT (CE, TO en totaal) naar omvang taalgroep  
(in absolute aantallen)

Taalgroepen OALT 2001/2002	N leerlingen CE	N leerlingen TO	totaal
Turks <i>waarvan:</i>			
Turks	12.191	15.900	28.091
Turks (TO + CE)	0	700	700
Turks + Marokkaans	0	219	219
Marokkaans <i>waarvan:</i>			
Marokkaans-Arabisch	6.018	6.331	12.349
Marokkaans-Arabisch + Berbers	2.965	5.362	8.327
Marokkaans-Berbers	134	684	818
Marokkaans-Berbers (CE + TO)	0	450	450
Chinees	1.393	8	1.401
Kaapverdisch/Portugees	724	422	1.146
Somalisch	696	190	886
Suryoye	349	481	830
Spaans	594	98	692
Nederlands (uit div. landen) TO	-	558	558
Hindi	554	1	555
Moluks/Maleis	125	390	515
Hebreeuws	411	0	411
Iran/Farsi	321	50	371
Vietnamees	278	71	349
Servisch	289	0	289
SrananTongo	281	5	286
Kroatisch	243	1	244
Eritrees/Tigrina	240	0	240
Grieks	206	22	228
Papiament	60	165	225
Urdu	194	0	194
Koerdisch	147	24	171
Armeens	87	70	157
Italiaans	131	15	146
Duits	0	120	120
Iraaks	57	23	80
Albanees	63	0	63
Bosnisch	59	3	62
Joegoslavisch	44	1	45
Syrisch	19	12	31
Aramees	11	15	26
Macedonisch	26	0	26
Afghaans	18	0	18
Cambodjaans	10	8	18
Ethiopisch	18	0	18
Thai	16	0	16
Russisch	12	2	14
Japans	5	0	5
Colombiaans	0	3	3
Pools	3	0	3
Ghanees	0	1	1
<b>totaal</b>	<b>28.992</b>	<b>32.405</b>	<b>61.397</b>

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

Bron: SCP (OALT 2001/2002)



Voor een totaaloverzicht van het aantal leerlingen dat momenteel OALT-lessen volgt, zijn de leerlingen die OALT-cultuureducatie volgen opgeteld bij de leerlingen die taalondersteuning krijgen. De aanname bij deze tabel 8.1 luidt, dat het hier om elkaar uitsluitende categorieën gaat. Taalondersteuning mag immers volgens de wet alleen worden gegeven aan leerlingen van groep een tot en met vier en OALT-cultuur-educatie is in principe bedoeld voor leerlingen van groep vijf tot en met acht. De SCP-verkenning in zeven gemeenten ondersteunt deze aanname (Turkenburg 2001): geen van de onderzochte gemeenten bood OALT-cultuureducatie aan voor leerlingen van groep vier of lager, en hoewel de gemeenten ook na groep vier de taalondersteuning nog graag zouden willen voortzetten in groep vijf en hoger, gebeurde dat in deze gemeenten niet. Dubbeltellingen in tabel 8.1 zijn evenwel niet met 100% zekerheid uit te sluiten.<sup>1</sup>

De taalgroepen zijn in de tabel gerangschikt naar omvang van de deelname (zie voor een alfabetisch overzicht bijlage 8.1 bij dit hoofdstuk). In totaal wordt er in de onderzochte gemeenten aan ruim 29.000 Turkse leerlingen OALT gegeven, dat is 47% van het totale aantal OALT-leerlingen, en aan bijna 22.000 Marokkaanse leerlingen (36% van het totale aantal OALT-leerlingen). Dit zijn verreweg de grootste taalgroepen in het OALT.

Alle andere taalgroepen maken samen niet meer dan 17% uit van het totale aantal leerlingen in het OALT.

In de hoofdstukken 4 en 5 is geconstateerd dat het aanbod OALT ten opzichte van het OET(C) is verruimd met 24 'nieuwe' taalgroepen. Er zijn zes nieuwe taalgroepen waarvoor wel een aanbod OALT-cultuureducatie is gerealiseerd, maar geen taalondersteuning.<sup>2</sup> Voor de overige achttien nieuwe taalgroepen is er dus zowel een aanbod OALT-cultuureducatie als -taalondersteuning in de onderbouw van het basisonderwijs.

De tijdens het OET(C) grootste taalgroepen (Turks en Marokkaans) zijn ook bij het OALT de grootste (tabel 8.2), zowel naar het aantal leerlingen dat OALT-lessen volgt als naar het aantal gemeenten dat OALT voor deze taalgroepen aanbiedt. Van de overige taalgroepen is de rangorde lastiger te bepalen. Zo ziet de rangorde er per OALT-variant (cultuureducatie of taalondersteuning) verschillend uit en is de rangorde naar het aantal leerlingen een andere dan de rangorde naar het aantal gemeenten dat een aanbod voor deze taalgroepen verzorgt.

**Tabel 8.2 Rangorde van taalgroepen OALT-cultuureducatie (CE) en -taalondersteuning (TO), naar aantal leerlingen en aantal gemeenten (van hoog naar laag)**

OALT-cultuureducatie		taalondersteuning	
N leerlingen	N gemeenten	N leerlingen	N gemeenten
1 Turks	1 Turks	1 Turks	1 Turks
2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers
3 Chinees	3 Spaans	3 Suryoye	3 Moluks/Maleis
4 Kaapverdisch/Portugees	4 Vietnamees	4 Kaapverdisch/Portugees	4 Vietnamees
5 Somalisch	5 Chinees Iran/Farsi	5 Moluks/Maleis	5 Spaans Somalisch
6 Spaans	6 Moluks/Maleis	6 Somalisch	6 Syrisch Suryoye Papiamento Chinees Iraaks
7 Hindi	7 Somalisch	7 Papiamento	7 alle andere taalgroepen TO
8 Hebreeuws	8 Grieks	8 Duits	
9 Suryoye	9 Kaapverdisch/Portugees Hindi Servisch Koerdisch Italiaans Bosnisch	9 Spaans	
10 Iran/Farsi	10 Sranan Tongo Kroatisch Eritrees/Tigrina Iraaks Joegoslavisch	10 Vietnamees	

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Voor de beide grote taalgroepen geldt dat er meer leerlingen zijn in groep een tot en met vier die taalondersteuning krijgen, dan leerlingen die in groep vijf tot en met acht les krijgen in de eigen taal. Bij zowel de Turkse taalgroep als de Marokkaanse taalgroepen volgt 42% van de OALT-leerlingen cultuureducatie en krijgt 58% taalondersteuning. Voor de overige taalgroepen is de verhouding heel anders: 74% van de OALT-leerlingen uit de overige taalgroepen krijgt cultuureducatie en aan slechts 26% van deze leerlingen wordt taalondersteuning gegeven.

In totaal gaat het om 2.760 leerlingen van de kleinere taalgroepen die in groep een tot en met vier taalondersteuning krijgen, tegenover ruim 29.600 Turkse en Marokkaanse leerlingen die taalondersteuning krijgen (tabel 8.3).

**Tabel 8.3 Verhouding OALT-cultuureducatie en taalondersteuning, naar taalgroepen (in absolute aantallen en procenten)**

	OALT-cultuureducatie		taalondersteuning		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Turks	1.2191	42	16.819	58	29.010	47
Marokkaans	9.117	42	12.827	58	21.944	36
overig	7.684	74	2.759	26	10.443	17
totaal	7.684	47	32.405	53	61.397	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### 8.3 Het bereik van OALT

De totale deelname aan OALT in de responderende gemeenten is nu bekend. De vraag dringt zich op hoe groot het percentage deelnemers per taalgroep is.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet allereerst de indeling naar taalgroepen of taalcategorieën zoals die in dit onderzoek wordt gehanteerd, worden omgezet naar een indeling in landen van herkomst (van de ouders) van de leerlingen. Landelijke gegevens van allochtone leerlingen in het basisonderwijs zijn immers gerangschikt naar land van herkomst (van leerlingen en/of hun ouders) en niet naar hun moedertaal. Ook de deelname aan OET(C) werd op deze wijze geregistreerd. Bij het OALT zijn de gegevens door scholen bijgehouden en goeddeels door de gemeenten verzameld. Dat gebeurt op heel verschillende wijze, zoals uit eerdere hoofdstukken van deze rapportage duidelijk werd. Soms betrof dit nog een weergave naar het land van herkomst van een leerling of van diens ouders, maar veel vaker werd het aantal leerlingen per taal of taalgroep geregistreerd. Een notering naar land van herkomst kan niet altijd eenduidig worden afgeleid uit een registratie naar taal of taalgroep. Zo worden er per land vaak vele talen gesproken en valt de grens van een taalgebied ook lang niet altijd samen met die van de landsgrens. In deze paragraaf is de registratie door de gemeenten 'vertaald' naar een registratie naar land van herkomst. Het gaat hierbij om een weliswaar beredeneerde maar toch arbitraire indeling, die evenwel vergelijkingen tussen de deelname aan het OALT naar omvang van de doelgroepen (het bereik) en in de volgende paragraaf ook: met de oude OET(C)-situatie mogelijk maakt. In de bijlage bij dit hoofdstuk wordt de categorisering toegelicht.

Tabel 8.4 biedt een overzicht van het aantal allochtone leerlingen<sup>3</sup> in het basisonderwijs in 2000<sup>4</sup> in de onderzochte gemeenten en de deelname aan OALT.

In totaal volgt 35% van de allochtone leerlingen OALT (cultuureducatie of taalondersteuning). Tweederde van alle Turkse leerlingen en meer dan de helft van de Marokkaanse leerlingen krijgen OALT-les. Van de Griekse, Kaapverdise plus Portugese, de Spaanse en Molukse leerlingen maakt ongeveer eenderde van de leerlingen gebruik van het aanbod. In de ruim gedefinieerde categorie 'niet-Engelstalige

landen en vluchtelingen' neemt 16% van de leerlingen deel aan het OALT. Er nemen relatief bijzonder weinig Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse leerlingen deel aan het OALT.

**Tabel 8.4 Allochtone leerlingen in het basisonderwijs en deelname aan OALT in de responderende gemeenten (in absolute aantallen)**

	aantal gemeenten	aantal allochtone leerlingen BO (2000)	aantal leerlingen OALT 2001/2002	deelname-percentage
Aruba plus	98	1.356	225	2
Nederlandse Antillen	136	9.136		
Griekenland	116	852	228	27
Italië	132	1.625	146	9
voormalig Joegoslavië	159	5.271	666	13
Kaapverdië plus	44	2.584	1.146	32
Portugal	95	1.005		
Marokko	151	38.709	21.944	57
Molukse eilanden	78	1.532	515	34
Spanje	142	1.715	692	40
Suriname	153	26.946	286	1
Tunesië	89	624		
Turkije	160	44.506	29.181	66
niet-Engelstalige landen plus vluchtelingen	163	27.072	6.368	16
totaal		176.301	61.397	35

Bron: Cfi (2000); SCP (OALT 2001/2002)

Op eenzelfde manier is het nu mogelijk om een schatting te maken van de potentiële deelname van allochtone leerlingen aan het OALT onder de gemeenten die tot de non-respons van het onderzoek behoren. Tabel 8.5 biedt dit overzicht. In de tabel is uitgegaan van de relatieve deelname aan OALT per land van herkomst uit de responderende gemeenten.

Volgens deze berekening zou het totale aantal leerlingen dat momenteel OALT volgt dus wellicht ruim 11.600 leerlingen hoger liggen dan de bijna 61.400 opgegeven leerlingen in de onderzochte gemeenten. Het totale aantal OALT-leerlingen zou daarmee op ongeveer 73.000 komen, zo'n 34% van de allochtone leerlingen in het basisonderwijs.

**Tabel 8.5 Allochtone leerlingen in het basisonderwijs en de potentiële deelname aan OALT in de niet-responderende gemeenten, in absolute aantallen**

	aantal gemeenten	aantal allochtone leerlingen BO (2000)	deelname-percentage respons	mogelijk aantal leerlingen OALT bij gelijke deelname
Aruba plus	28	206	2	42
Nederlandse Antillen	36	1.880		
Griekenland	25	156	27	42
Italië	29	372	9	33
voormalig Joegoslavië	41	822	13	107
Kaapverdië plus	9	153	32	114
Portugal	25	202		
Marokko	38	6.456	57	3.680
Molukse eilanden	23	548	34	186
Spanje	32	300	40	120
Suriname	40	7.193	1	72
Tunesië	23	279		
Turkije	41	8.775	66	5.792
niet-Engelstalige landen plus vluchtelingen	43	5.967	16	1.448
	43	3.229		
<b>totaal</b>		<b>36.538</b>	<b>32</b>	<b>11.636</b>

Bron: Cfi (2000); SCP (OALT 2001/2002)

#### 8.4 De deelname aan OET(C) en OALT vergeleken

Een van de centrale vragen luidt of met de verandering van het OET(C) naar het OALT zich veranderingen hebben voorgedaan in het aanbod en bereik. Zijn er kortom nu meer of minder leerlingen dan vroeger die eigentaalonderwijs volgen en zijn er nog veranderingen opgetreden in participatie tussen de doelgroepen naar land van herkomst.

Tabel 8.6 laat de laatstgeregistreerde deelname van leerlingen aan het OET(C) zien. In het schooljaar 1997/1998, het jaar voorafgaand aan de invoering van de OALT-wet, maakte gemiddeld zo'n 33% van de leerlingen in het basisonderwijs die in aanmerking komen voor OET(C) ook gebruik van de OET(C)-lessen.<sup>6</sup> Voor het OET(C) kwamen in aanmerking: leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep; leerlingen van wie ten minste één ouder afkomstig is uit de voormalige mediterrane wervingslanden; leerlingen van wie ten minste één van de ouders als vluchteling is toegelaten en leerlingen afkomstig uit een land van de Europese Unie. De deelnamepercentages lopen per deelnemende taalgroep uiteen van 4% leerlingen uit het voormalige Joegoslavië tot 71% van de Turkse leerlingen.

**Tabel 8.6** Leerlingen in het basisonderwijs die OET(C) volgen, peildatum oktober 1997

herkomstland leerlingen	aantal allochtone leerlingen	leerlingen die OET(C) volgen	
		aantal	%
Aruba	1.529	0	0
Molukse eilanden	3.286	1.494	45
Nederlandse Antillen	8.983	0	0
Griekenland	1.043	247	24
Italië	2.343	201	8
voormalig Joegoslavië	6.994	314	4
Kaapverdië	2.518	603	24
Marokko	44.681	29.595	66
Portugal	1.771	810	46
Spanje	2.498	662	26
Suriname	37.146	0	0
Tunesië	952	187	20
Turkije	50.723	36.269	71
overige landen	29.889	0	0
vluchtelingen	16.479	0	0
<b>totaal</b>	<b>210.835</b>	<b>70.382</b>	<b>33</b>

Bron: OCenW (1998)

In tabel 8.7 worden de deelname in de onderzochte gemeenten aan het OALT en die aan het OET(C) met elkaar vergeleken. Voor het OALT zijn alle leerlingen OALT-cultuur-educatie en -taalondersteuning per taalgroep of categorie taalgroepen bij elkaar opgeteld.

In 1997 nam in de onderzochte gemeenten nog 37% van de allochtone leerlingen in het basisonderwijs deel aan de OET(C)-lessen. Volgens de gegevens in dit onderzoek zou dat momenteel 35% zijn.

Er zijn een paar veranderingen waar te nemen: er zijn dus nieuwe landen-/taalgroepen bijgekomen, maar ook bij de tijdens het OET(C) al participerende landen is de deelname veranderd. Zo is de deelname van kinderen uit Marokko, Turkije, Griekenland, Portugal – inclusief Kaapverdië – en van de Molukse eilanden afgenomen met enkele procentpunten en steeg juist de deelname aan het OALT bij kinderen uit de Spaanssprekende landen, Italië en voormalig Joegoslavië.

**Tabel 8.7** Relatieve deelname leerlingen eigentaalonderwijs OET(C) en OALT in de responderende gemeenten (in procenten)

	aandeel leerlingen OET(C)	aandeel leerlingen OALT	toe- of afname t.o.v. OET(C)
<i>land van herkomst</i>			
Aruba plus de Nederlandse Antillen	0	2	nieuw
Molukse eilanden	46	34	-12%
Griekenland	31	27	-4%
Italië	8	9	+1%
voormalig Joegoslavië	6	13	+7%
Kaapverdië	37	32	-5%
Portugal		-	
Marokko	67	57	-10%
Tunesië		-	
Spanje	33	40	+7%
Suriname	0	1	nieuw
Turkije	73	66	-7%
overige landen en vluchtelingen	0	16	nieuw
<b>totaal</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>-2%</b>

Bron: OCenW (1998); SCP (OALT 2001/2002)

Dat deze veranderingen niet eenduidig samenhangen met veranderingen in de samenstelling van de populatie toont tabel 8.8. De deelname aan het eigentaalonderwijs is weliswaar met slechts twee procentpunten gedaald in deze gemeenten. Maar in absolute zin is het aantal allochtone leerlingen in het basisonderwijs met ruim 14.800 leerlingen gestegen en het aantal leerlingen dat eigentaalonderwijs krijgt met ongeveer 2.000 leerlingen.

Hoewel het aantal Marokkaanse en Turkse kinderen in het basisonderwijs sinds 1997 in absolute zin met een paar duizend leerlingen is gestegen, nemen er nu in de onderzochte gemeenten relatief veel minder kinderen deel aan het OALT dan vroeger bij het OET(C). Bij Turkse kinderen is de deelname met zeven procentpunten afgenomen en bij de Marokkaanse is dat tien procentpunten minder dan vroeger.

**Tabel 8.8 (Relatieve) deelname leerlingen eigentaalonderwijs OET(C) en OALT, in de responderende gemeenten (in absolute aantallen en procenten)**

land van herkomst	a*	b*	%	taalgroepen	c*	d*	%	e*
Aruba plus de								
Nederlandse Antillen	8.289	0	0	Papiamentu	10.492	225	2	nieuw
Molukse eilanden	2.192	1.003	46	Moluks/Maleis	1.532	515	34	-12%
Griekenland	778	245	31	Grieks	852	228	27	-4%
Italië	1.647	128	8	Italiaans	1.625	146	9	+ 1%
voormalig Joegoslavië	4.776	288	6	Bosnisch	5.271	666	13	+ 7%
				Joegoslavisch				
				Kroatisch				
				Macedonisch				
				Servisch				
Kaapverdië	2.338	602	37	Kaapverdisch/				
				Portugees	2.584	1.146	32	-5%
Portugal	1.462	810		Portugees	1.005	bij Kaapv./		
						Portugees		-
Marokko	36.718	25.219	67	Marokkaans-Arabisch				
				Marokkaans-Berbers				
				Marokkaans-Arabisch				
				+ Berbers	38.709	21.944	57	-10%
Tunesië	632	148	23	Arabisch	624	-	-	-
Spanje	1.895	630	33	Spaans	1.715	692	40	+ 7%
Suriname	28.121	0	0	Sranan Tongo	26.946	286	1	nieuw
Turkije	41.335	30.338	73	Turks	44.506	29.181	66	-7%
				Koerdisch				
overige landen en vluchtelingen	31.291	0	0	Afghaans	40.440	6.368	16	nieuw
				Albanees				
				Aramees				
				Armeens				
				Chinees				
				Colombiaans				
				Cambodjaans				
				Duits				
				Eritrees/Tigrina				
				Ethiopisch				
				Ghanees				
				Hebreeuws				
				Hindi				
				Iraaks				
				Iran/Farsi				
				Japans				
				Pools				
				Russisch				



**Tabel 8.8 (vervolg) (Relatieve) deelname leerlingen eigentaalonderwijs OET(C) en OALT, in de responderende gemeenten (in absolute aantallen en procenten)**

land van herkomst	a*	b*	%	taalgroepen	c*	d*	%	e*
				Somalisch				
				Suryoye				
				Syrisch				
				Thai				
				Urdu				
				Vietnamees				
<b>totaal</b>	<b>161.474</b>	<b>59.411</b>	<b>37</b>		<b>176.301</b>	<b>61.397</b>	<b>=35%</b>	<b>-2%</b>

\*:

- a Aantal allochtone leerlingen regulier basisonderwijs (1997-1998)
- b Aantal OET(C)-leerlingen (1997-1998)
- c Aantal allochtone leerlingen regulier basisonderwijs (2000-2001)
- d Aantal OALT-leerlingen (2001-2002)
- e Toe- of afname ten opzichte van OET(C) in procentpunten

Bron: OCenW (1998); Cfi (2000); SCP (OALT 2001/2002)

Ten slotte wordt nog bekeken hoe de totale deelname is veranderd ten opzichte van het OET(C) als de veronderstelde deelname aan het OALT in de non-respons (en zoals gepresenteerd in tabel 8.5) in de vergelijking wordt meegenomen. Tabel 8.9 biedt een overzicht van hoe de situatie is veranderd, als wordt aangenomen dat deelname aan OALT per land van herkomst onder de non-respons hetzelfde zou zijn als onder de responderende gemeenten.

**Tabel 8.9 Indicatie van toe- of afname aantal leerlingen OALT ten opzichte van OET(C) naar land van herkomst (in procenten)**

land van herkomst	aantal OET(C)-leerlingen (1997/1998)	aantal OALT-leerlingen in de respons (2001/2002)	potentieel aantal OALT-leerlingen in de non-respons (2001/2002)	totaal aantal van de respons en non-respons	toe- of afname
Aruba + Ned. Antill.	0	225	42	267	+100%
Molukse eilanden	1494	515	186	701	-47%
Griekenland	247	228	42	270	+9%
Italië	201	146	33	179	-11%
voormalig Joegoslavië	314	666	107	773	+146%
Kaapverdië	603	1146	114	1260	-11%
Portugal	810	(samengevoegd bij Kaapverd./Portugees)			
Marokko	29595	21944	3680	25624	-13%
Spanje	662	692	120	812	+23%
Suriname	0	286	72	358	+100%
Tunesië	187	-	-	-	-
Turkije	36269	29181	5792	34973	-3%
overige landen en vluchtelingen	0	6368	1448	7816	+ 100%
<b>totaal</b>	<b>70382</b>	<b>61397</b>	<b>11636</b>	<b>73033</b>	<b>+4 %</b>

Bron: OCenW (1998); SCP (OALT 2001/2002)

In totaal zou de deelname aan het eigentaalonderwijs nu met 4% zijn gestegen. De winst zit bij de categorieën landen die voorheen niet tot de doelgroepen van het OET(C) behoorden: Aruba plus de Nederlandse Antillen, Suriname en de zeer brede categorie ‘overige landen en vluchtelingen’. In totaal zouden er in deze categorieën ongeveer 8.400 leerlingen bij zijn gekomen die eigentaalonderwijs of taalondersteuning krijgen. Het aantal leerlingen uit voormalig Joegoslavië zou zelfs meer dan verdubbeld zijn en ook het aantal leerlingen Grieks en Spaans zou zijn toegenomen.

Een daling in de deelname van leerlingen valt waar te nemen in de categorieën Molukse eilanden (gedaald met bijna de helft), Portugal en Kaapverdië samen. Maar ook bij de grote taalgroepen is er iets veranderd: van de kinderen uit Turkije zou slechts 3% minder OALT volgen dan in de tijd van het OET(C) – de leerlingen Koerdisch worden meegerekend – en voor kinderen van Marokkaanse afkomst zou de deelname aan OALT nu zelfs 13% lager zijn dan vroeger.

Maar uiteraard hebben deze veranderingen een speculatief karakter: het is immers niet gezegd dat de deelname in de (overwegend kleinere) gemeenten per landen-categorie er hetzelfde uitziet als in de hier onderzochte gemeenten, waar de deelname aan het OALT in zijn geheel juist enigszins is gedaald ten opzichte van het OET(C).

## 8.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is een overzicht gekregen van de deelname aan het OALT. In iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten komen beide varianten voor. In eenderde van de gemeenten wordt alleen taalondersteuning aangegeven en slechts in 6% van de gemeenten wordt alleen taalondersteuning aangeboden (tabel 8.10).

**Tabel 8.10 Samenvattend overzicht aanbod OALT-CE en taalondersteuning**

	aantal gemeenten	% van de onderzochte gemeenten	% van gemeenten met OALT-aanbod
zowel taalondersteuning als cultuureducatie	105	56	61
alleen taalondersteuning	56	30	33
alleen cultuureducatie	11	6	6
geen aanbod/missing	14	8	–
<b>totaal</b>	<b>186</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

In de onderzochte gemeenten gaat het in totaal om 61.400 OALT-leerlingen; dat is 35% van het totale aantal allochtone leerlingen in het reguliere basisonderwijs. De grootste taalgroepen in het OALT zijn de Turkse en de Marokkaanse groep. Van alle Turkse leerlingen in het basisonderwijs neemt 66% deel aan het OALT; van de Marokkaanse leerlingen is dat 57%. De overige taalgroepen maken slechts 17% in het OALT uit. Gemiddeld betreft dat 19% van de leerlingen in het basisonderwijs, maar de deelname

loopt voor de kleinere taalgroepen per taalgroep sterk uiteen: van 1% van de Surinaamse leerlingen tot 40% van de Spaanstalige leerlingen. De verdeling tussen taalondersteuning en OALT-cultuureducatie laat zien dat voor de Turkse en Marokkaanse leerlingen het OALT-taalondersteuning overweegt, terwijl bij de overige taalgroepen het vooral om autonoom OALT gaat, de cultuureducatieve variant.

In dit hoofdstuk is tevens een poging ondernomen om eventuele veranderingen in de huidige deelname aan het eigentaalonderwijs ten opzichte van vier jaar geleden aan te tonen, vlak voordat de OALT-wet van kracht werd. De resultaten werden terecht met het nodige voorbehoud gepresenteerd. Er moeten ten minste vijf kanttekeningen worden gemaakt:

- 1 In eerdere hoofdstukken kwam al naar voren dat niet elke gemeente, van alle daar voorkomende taalgroepen, ook alle gegevens van OALT-leerlingen ter beschikking heeft of heeft gesteld.
- 2 De gegevens over aantallen leerlingen die gemeenten wel ter beschikking hebben gesteld, zijn door de respondenten lang niet altijd eenduidig gecategoriseerd; ze verschillen soms naar voorkomende taalgroep of land van herkomst, of worden bijvoorbeeld ondergebracht in een categorie als 'Turks en Marokkaans samen'.
- 3 De in dit hoofdstuk toegepaste indeling van taalgroepen naar land(en) van herkomst is weliswaar niet helemaal ongefundeerd, maar toch arbitrair.
- 4 De respons in dit onderzoek onder gemeenten met een OALT-doeluitkering is niet 100%.
- 5 Aangezien het aantal leerlingen van een taalgroep of land van herkomst niet gelijk is verdeeld over de Nederlandse gemeenten of naar inwonertal, kan de toevoeging van de gegevens van één of enkele gemeenten direct al voor forse verschuivingen zorgen, als daar toevallig net een grote populatie van de betreffende taalgroep zit.

Ondanks al deze kanttekeningen luidt de belangrijkste conclusie dat nieuwe taalgroepen hebben geprofiteerd van de ruimere omschrijving van doelgroepen van het eigentaalonderwijs, en dat de deelname van de grote taalgroepen Turks en Marokkaans de laatste vier jaar is gedaald; dit geldt veel sterker voor het Marokkaans dan voor het Turks. Maar ook in de deelname uit andere landen deden zich verschuivingen voor.

Ten slotte is er een poging gedaan de ontbrekende gegevens te schatten voor de gemeenten die niet zijn onderzocht maar die wel OALT-middelen ontvangen. Deze schatting was gebaseerd op de deelnamepercentages per landencategorie in de gemeenten die wel zijn onderzocht. Dit zou betekenen dat er in de niet-onderzochte gemeenten wellicht nog ruim 11.500 OALT-leerlingen zijn, wat het totale aantal leerlingen in het OALT op ruim 73.000 zou brengen. Als deze schatting juist is, dan zou het totale aantal leerlingen ten opzichte van het OET(C) zelfs iets zijn gestegen.

## Bijlagen bij hoofdstuk 8

### B8.1 Alfabetisch overzicht

**Tabel B8.1 Alfabetisch overzicht aantal leerlingen OALT (CE, TO en totaal) per taalgroep (in absolute aantallen)**

taalgroepen OALT 2001/2002	aantal leerlingen CE	aantal leerlingen TO	totaal
Afghaans	18	0	18
Albanees	63	0	63
Aramees	11	15	26
Armeens	87	70	157
Bosnisch	59	3	62
Chinees	1.393	8	1.401
Colombiaans	0	3	3
Cambodjaans	10	8	18
Duits	0	120	120
Eritrees/Tigrina	240	0	240
Ethiopisch	18	0	18
Ghanees	0	1	1
Grieks	206	22	228
Hebreeuws	411	0	411
Hindi	554	1	555
Iraaks	57	23	80
Iran/Farsi	321	50	371
Italiaans	131	15	146
Japans	5	0	5
Joegoslavisch	44	1	45
Kaapverdisch/Portugees	724	422	1.146
Koerdisch	147	24	171
Kroatisch	243	1	244
Macedonisch	26	0	26
Marokkaans <i>waarvan:</i>			
Marokkaans-Arabisch	6.018	6.331	12.349
Marokkaans-Berbers	134	684	818
Marokkaans-Arabisch + Berbers	2.965	5.362	8.327
Marokkaans-Berbers (CE + TO)	0	450	450
Moluks/Maleis	125	390	515
Nederlands (uit diverse landen) TO	–	558	558
Papiament	60	165	225
Pools	3	0	3
Russisch	12	2	14
Servisch	289	0	289
Somalisch	696	190	886
Spaans	594	98	692
SrananTongo	281	5	286
Suryoye	349	481	830
Syrisch	19	12	31
Thai	16	0	16
Turks <i>waarvan:</i>			
Turks	12.191	15.900	28.091
Turks (TO + CE)	0	700	700
Turks + Marokkaans	0	219	219
Urdu	194	0	194
Vietnamees	278	71	349
<b>totaal</b>	<b>28.992</b>	<b>32.405</b>	<b>61.397</b>

Nb. survey inclusief de aanvullende dataverzameling

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

## B8.2 Globale rubricering van taalgroepen naar landen van herkomst

**Tabel B8.2 Mogelijke indeling taalgroepen OALT naar herkomstland (oude OET(C)-indeling)**

herkomstland leerlingen (OET(C)-indeling)	waargenomen taalgroepen OALT 2001/2002
Aruba plus de Nederlandse Antillen	Papiamentó
Molukse eilanden	Moluks/Maleis
Griekenland	Grieks
Italië	Italiaans
voormalig Joegoslavië	Bosnisch Joegoslavisch Kroatisch Macedonisch Servisch
Kaapverdië	Kaapverdisch/Portugees
Portugal	Portugees, geregistreerd bij 'Kaapverdisch/ Portugees'
Marokko	Marokkaans-Arabisch Marokkaans-Berbers Marokkaans-Arabisch + Berbers
Tunesië	Arabisch, waarschijnlijk geregistreerd bij 'Marokkaans-Arabisch'
Spanje	Spaans
Suriname	Sranan Tongo
Turkije	Turks
overige landen en vluchtelingen	Koerdisch Afghaans Albanees Aramees Armeens Chinees Colombiaans Cambodjaans Duits Eritrees/Tigrina Ethiopisch Ghanees/Twi Hebreeuws Hindi Iraaks Iran/Farsi Japans Pools Russisch Somalisch Suryoye Syrisch Thai Urdu Vietnamees

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Het gaat hier om een globale indeling. Zo zouden de Koerdische en bijvoorbeeld de Macedonische taalgroep ook ondergebracht kunnen worden bij de categorie overige landen en vluchtelingen. In Suriname wordt niet alleen het Sranan Tongo gesproken, maar bijvoorbeeld ook Hind(ustan)i, Urdu en Javaans. Arabisch is in veel landen een belangrijke taal en uiteraard niet alleen in Marokko of Tunesië. In Iran bijvoorbeeld is de officiële taal Farsi, maar ook hier komt het Arabisch voor en daarnaast nog tientallen andere talen. Er zijn gemeenten die in hun overzicht hebben opgegeven dat er OALT-Syrisch wordt gegeven, terwijl er in Syrië overwegend Arabisch, maar bijvoorbeeld ook Koerdisch, Armeens of Aramees voorkomt. Suryoye of Syryoye is een samen-trekking van Syrisch/Turoyo dat in Syrië en Turkije wordt gesproken door orthodoxe christenen.<sup>7</sup> Vandaar dat weer een andere gemeente als taal heeft ingevuld: Syrisch-orthodox. Het maakt het indelen niet eenvoudig en zeker ook niet 100% betrouwbaar. De indeling is wel geschikt om een globale indicatie te kunnen krijgen van de relatieve deelname aan het OALT per doelgroep van het beleid (§ 8.3) en om inzicht te kunnen krijgen in de mogelijke veranderingen in de deelname aan het eigentaal-onderwijs nu in vergelijking met het OET(C) van enkele jaren geleden (§ 8.4).

## Noten

- 1 In deze tabel zijn alleen de leerlingen in het reguliere basisonderwijs gepresenteerd.
- 2 Dat zijn het Eritrees/Tigrina, Ethiopisch, Hebreeuws, Iranees/Farsi, Pools en het Urdu.
- 3 Het gaat hierbij om de zogenoemde cumi-leerlingen. Het begrip cumi-leerling, leerling behorend tot een culturele minderheid, is gedefinieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Volgens deze definitie is een cumi-leerling een leerling die aan één van de onderstaande voorwaarden voldoet:
  - behoort tot de Molukse bevolkingsgroep;
  - ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije;
  - ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Suriname, Aruba of de Nederlandse Antillen;
  - ten minste één van de ouders/voogden is door het ministerie van Justitie als vreemdeling toegelaten op grond van artikel 15 van de vreemdelingenwet;
  - ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit een ander, niet-Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië.(Bron: CBS, Statline)
- 4 Bij het schrijven van dit rapport kwamen ook de voorlopige gegevens van 2001 beschikbaar. Vanwege de tijd en het feit dat het voorlopige gegevens zijn, worden hier de aantallen van 2000 gebruikt.
- 5 Zie noot 3.
- 6 Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs volgt in 1997/1998 gemiddeld 10% van de allochtone leerlingen OET(C)-lessen (in totaal zijn dat 2.061 leerlingen). Het gaat om veel kleinere aantallen en minder taalgroepen: ook hier overwegen Turkse en Marokkaanse leerlingen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs is in dit onderzoek verder buiten beschouwing gebleven en richt zich op het reguliere basisonderwijs.
- 7 Zie noot 4 hoofdstuk 4.





## 9 Conclusies survey

### *De gemeenten in dit onderzoek*

Het onderzoek naar de beleidsimplementatie van het OALT waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan, is gebaseerd op gegevens van 141 gemeenten die in de periode februari-april 2001 zijn verzameld. Het betekent dat de gemeenten zo'n drie jaar verantwoordelijk zijn voor het OALT-beleid.

In eerste instantie zijn alle gemeenten benaderd die in 1998, toen de wet OALT van kracht werd, middelen van het rijk voor OALT ontvingen. Na enkele gemeentelijke herindelingen zijn er momenteel nog 214 gemeenten die OALT-middelen krijgen; een paar gemeenten ontvangen echter een bedrag van nog geen 1.000 gulden. Met 141 gemeenten is een respons van 65% bereikt. Op basis van de hoge respons (door extra werving) van juist de grote steden en van gemeenten met een substantieel budget voor OALT, mocht worden aangenomen dat het aantal (potentiële) OALT-leerlingen, OALT-leerkrachten en taalgroepen die voor OALT in aanmerking (willen) komen, ruim gerepresenteerd zijn.

### *Gemeente vaak slecht op de hoogte van aanbod en deelname aan OALT*

Toch bleek dat veel gemeenten juist de gegevens over aantallen OALT-leerlingen in het basisonderwijs en het aantal OALT-leerkrachten dat daarmee gemoeid is, niet centraal tot hun beschikking hebben. Een extra inspanning was nodig om deze gegevens alsnog te verkrijgen. Een aantal gemeenten die niet gerespondeerd hebben, maar die wel OALT-middelen ontvangen, en de gemeenten uit de respons die weliswaar veel gegevens ter beschikking hadden maar (nog) niet alle, zijn voor een tweede keer benaderd. Het doel van deze aanvullende dataverzameling was om toch een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van het aantal en de soort taalgroepen van OALT, de aantallen leerlingen die daar per gemeente gebruik van maken en het aantal leerkrachten dat de lessen of de taalondersteuning geeft. Deze tweede aanvullende dataverzameling heeft slechts betrekking op deze kerncijfers van het OALT en niet op alle gegevens betreffende de uitvoering van het beleid. De meeste hier gepresenteerde gegevens zijn dan ook afkomstig van 141 gemeenten met een OALT-beleid. De kerngegevens met deelnameaantallen voor OALT-cultuureducatie en taalondersteuning hebben betrekking op 186 gemeenten en dat is een respons van 85%.

### *Planverplichting en planprocedure*

De meeste gemeenten zijn OALT-planplichtig, dat wil zeggen: de OALT-middelen plus de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid overstijgen de 250.000 gulden. Deze gemeenten zijn ook planplichtig voor het GOA en beschikken meestal ook over een goedgekeurd en vastgesteld plan, waarin de keuzes in het aanbod van OALT en de besteding van de middelen worden verantwoord.

Voordat de gemeenten over een goedgekeurd plan kunnen beschikken, hebben zij als het goed is, gevolg gegeven aan de voor het OALT verplichte planprocedure.

Kern van deze planprocedure is dat er gelegenheid is voor de doelgroepen van het beleid om zich te laten informeren en inspraak te hebben op het OALT-aanbod in de gemeente. Bovendien moet de gemeente de behoefte aan OALT ook daadwerkelijk peilen onder de lokale (doelgroep)bevolking.

Sommige gemeenten hebben gebruikgemaakt van een overgangsregeling en zijn pas later – veelal na 1 jaar – gestart met de uitvoering van het beleid. Hoewel in een aantal gemeenten het OALT-plan nog steeds niet formeel is vastgesteld, voeren de meeste onderzochte gemeenten momenteel een OALT-beleid.

#### *Betrokkenen ruim geïnformeerd, in mindere mate geraadpleegd. Besluitvorming soepel*

Het onderzoek laat zien dat gemeenten op ruime schaal de meest bij het OALT betrokken partijen hebben geïnformeerd over de veranderingen die het OALT-beleid in het eigentaalonderwijs zou brengen. In veel mindere mate is er ook echt overleg geweest tussen de doelgroepen van het beleid, de OALT-leerkrachten en de gemeente. Voor migrantenorganisaties was in de planprocedure een bescheiden rol weggelegd. Als gemeenten ervoor kiezen de middelen in te zetten voor taalondersteuning, hoeft een behoeftepeiling niet plaats te vinden. De behoefte aan OALT wordt evenwel in 80% van de gemeenten bij ouders gepeild. Het gaat om een beperkte behoeftepeiling, die lang niet altijd onder alle taalgroepen wordt gehouden en die vaak slechts de vraag behelst óf men OALT wil voor hun kind(eren); in veel mindere mate wordt gevraagd naar de variant (taalondersteuning of cultuureducatie) en naar de organisatiewijze van OALT.

De formele besluitvorming leidde tot weinig discussies: in het op overeenstemming gerichte overleg tussen gemeente en schoolbesturen werd ook vlot overeenstemming bereikt, en in meer dan de helft van de gemeenteraden was het OALT-plan een hamerstuk. In sommige gemeenten is evenwel langer gediscussieerd over enkele principiële keuzes in het beleid.

#### *Oude OET(C) bepalend voor OALT nu. Meeste middelen naar taalondersteuning*

Gemeenten laten zich bij het bepalen van het OALT-aanbod in belangrijke mate leiden door het oude OET(C)-aanbod en het kunnen inzetten van de OET(C)-leerkrachten. Dit blijkt uit de argumenten die gemeenten aanvoeren voor de prioriteiten die ze bij OALT-aanvragen stellen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat gemeenten geacht worden het beleid uit te voeren zonder dat daar wachtgeldverplichtingen uit voortvloeien. De wensen van de doelgroepen komen daarna pas aan de orde en bovendien blijft in veel gemeenten de behoeftepeiling onder ouders van allochtone leerlingen beperkt tot (enkele) taalgroepen van het oude OET(C). Een aanbod dat is afgestemd op de lokale vraag is op die manier in veel gemeenten niet mogelijk.

Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft voor een vaste verdeling van de OALT-middelen gekozen tussen taalondersteuning en cultuureducatie. Deze gemeenten leggen de nadruk op taalondersteuning (bijna driekwart van de middelen gaat hierheen);

in veel mindere mate gaan er middelen naar het OALT-cultuureducatie (gemiddeld iets meer dan een kwart van de middelen voor OALT). Bovendien zijn er meer gemeenten die alle middelen inzetten voor taalondersteuning dan gemeenten die alle middelen inzetten voor cultuureducatie.

*OALT-cultuureducatie: op en door school, meer taalgroepen, vele knelpunten*

In ongeveer twee derde van de gemeenten blijkt (na de aanvullende dataverzameling) dat er onderwijs in de eigen taal wordt aangeboden voor leerlingen van de diverse taalgroepen. De grootste taalgroepen zijn de Turkse en Marokkaanse, net als tijdens de OET(C)-periode. In totaal wordt er in 126 van de 186 gemeenten voor ten minste 37 taalgroepen aan bijna 29.000 leerlingen OALT-cultuureducatie aangeboden. Ten opzichte van het OET(C) zijn er nieuwe taalgroepen en herkomstlandcategorieën in het OALT bijgekomen: 18% van de leerlingen OALT-cultuureducatie profiteert dus van de verruiming van het aanbod.

Het OALT-cultuureducatie is overwegend een aangelegenheid van scholen. Slechts 10% van het aanbod vindt plaats op een ander type instelling, veelal onder verantwoordelijkheid van een buurthuis of zelforganisatie. In een aantal gemeenten kunnen niet alle verzoeken voor OALT worden gehonoreerd; men kan stellen dat hier sprake is van een latente vraag naar OALT.

Slechts enkele gemeenten ervaren geen knelpunten bij de uitvoering, andere gemeenten signaleren er vele. Het meest worden knelpunten genoemd die betrekking hebben op de positie en kwaliteit van de OET(C)/OALT-leerkracht. Verder zijn er knelpunten als een gering animo bij de betrokkenen of problemen met de landelijke regelgeving.

*Taalondersteuning: overwegend Turkse en Marokkaanse leerlingen, veel knelpunten*

Taalondersteuning wordt in meer gemeenten aangeboden: 86% van de onderzochte gemeenten (na aanvullende dataverzameling) blijkt aan kinderen van diverse taalgroepen bij het leren van het Nederlands ondersteuning te geven via de eigen taal. Ook bij taalondersteuning gaat het om overwegend Turkse en Marokkaanse leerlingen. In totaal wordt er in 161 van de 186 gemeenten aan ruim 32.400 leerlingen van zo'n 29 taalgroepen taalondersteuning geboden. Gemeenten zijn niet volledig op de hoogte van de hoe de taalondersteuning wordt gegeven. Niet in alle gemeenten kon men aan elke vraag voor taalondersteuning voldoen; soms is het budget ontoereikend, maar er zijn ook andere factoren die hierbij een rol spelen. Ook bij de uitvoering van het OALT-taalondersteuning ervaren gemeenten diverse problemen. Het zijn overwegend problemen met degenen die taalondersteuning moeten geven. Hun taalvaardigheid in het Nederlands, hun positie in het schoolteam en hun pedagogisch-didactische kwaliteiten schieten volgens de respondenten tekort. Maar ook bij deze variant doen zich problemen voor van een gering animo of draagvlak en problemen met de regelgeving.

### *Onvolledig beeld van de OALT-leerkrachten*

Over de positie van de OALT-leerkrachten is eveneens iets meer bekend geworden. Veel gemeenten zijn weliswaar op de hoogte van het aantal OALT-leerkrachten (in 177 gemeenten zijn dat er 1.413), maar weten minder goed welk soort OALT die leerkrachten geven – taalondersteuning en/of cultuureducatie – en wat hun bevoegdheden zijn. Het ligt voor de hand dat men dit overzicht mist, nu de meeste leerkrachten in dienst zijn gekomen van de schoolbesturen. Toch is van meer dan eenderde van de leerkrachten bij de gemeente wel bekend wat hun bevoegdheid is: 15% heeft een volledige bevoegdheid als groepsleerkracht, maar de meesten (driekwart) zijn exclusief bevoegd als OALT-leerkracht.

Eenderde van de onderzochte gemeenten heeft te maken met een of meer OALT-leerkrachten die zich langdurig ziek hebben gemeld. Wachtgeldproblemen doen zich nauwelijks voor, maar in de uitvoering doen de gemeenten er dan ook alles aan om die te voorkomen.

In een kwart van de onderzochte gemeenten zijn er vacatures voor een of meer OALT-leerkrachten. Dat zijn voornamelijk vacatures voor taalondersteuning.

### *Inzet van OALT-middelen*

De middelen voor OALT worden in bijna de helft van de onderzochte gemeenten gedeeltelijk of geheel toegevoegd aan het budget voor GOA. Als gemeenten de OALT-middelen inzetten voor taalondersteuning moet dat in het GOA-plan zijn verantwoord. Bij de besteding van de middelen gaat gemiddeld 86% op aan de feitelijke uitvoering van OALT: het aanbod dat gerealiseerd wordt. Hoewel het budget in de meeste onderzochte gemeenten (ruim) toereikend is voor het gewenste aanbod, is er toch in ten minste 26 gemeenten sprake van een latente vraag naar cultuureducatie en in 21 gemeenten naar taalondersteuning.

In sommige gemeenten blijven de middelen onbenut, vaak omdat er vacatures voor OALT-leerkrachten zijn. In gemeenten die toch met wachtgeldverplichtingen kampen, gaat gemiddeld 14% van het budget op aan wachtgelden. Aan omscholing en bijscholing van docenten of aan de gemeentelijke coördinatie wordt gemiddeld slechts 4% van de middelen besteed.

Sommige gemeenten blijken al een begin te hebben gemaakt met de evaluatie van het lokale OALT-beleid. Een aantal gemeenten heeft bovendien al een nieuw OALT-plan of -besluit klaar of is bezig de volgende planperiode voor te bereiden. Maar de meeste gemeenten zijn nog niet toe aan een evaluatie van het beleid.

### *Totaal aanbod OALT: taalondersteuning is meer populair dan OALT-cultuureducatie*

In iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten komen beide OALT-varianten voor. In eenderde van de gemeenten wordt alleen taalondersteuning gegeven en slechts in 6% van de gemeenten wordt alleen cultuureducatie aangeboden.

In totaal (taalondersteuning en OALT-cultuureducatie samen) zijn er in de onderzochte 186 gemeenten nu 61.400 OALT-leerlingen, dat is 35% van het totale aantal allochtone leerlingen in het reguliere basisonderwijs.

**Tabel 9.1 Samenvattend overzicht aanbod OALT-cultuureducatie en taalondersteuning**

	aantal gemeenten	% van de onderzochte gemeenten	% van gemeenten met OALT-aanbod
zowel taalondersteuning als cultuureducatie	105	56	61
alleen taalondersteuning	56	30	33
alleen cultuureducatie	11	6	6
geen aanbod/missing	14	8	–
<b>totaal</b>	<b>186</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

*Grote taalgroepen: taalondersteuning; kleine taalgroepen: cultuureducatie*

De grootste taalgroepen in het OALT zijn de Turkse en de Marokkaanse. Van alle Turkse leerlingen in het basisonderwijs neemt 66% deel aan het OALT; van de Marokkaanse leerlingen is dat 57%. De overige taalgroepen maken slechts 17% van het OALT uit.

De verdeling tussen taalondersteuning en OALT-cultuureducatie laat zien dat voor de Turkse en Marokkaanse leerlingen het OALT-taalondersteuning overweegt, terwijl bij de overige taalgroepen het vooral om autonoom OALT gaat, de cultuureducatieve variant.

*Verschuivingen in deelname. Geschatte deelname OALT ruim 73.000 leerlingen*

Ten opzichte van de deelname aan het OET(C) hebben zich enkele verschuivingen voorgedaan. Zo hebben nieuwe taalgroepen kunnen profiteren van de ruimere omschrijving van doelgroepen van het eigentaalonderwijs. De deelname van de grote taalgroepen Turks en Marokkaans is de laatste jaren gedaald; dit geldt veel sterker voor het Marokkaans dan voor het Turks, en ook in de deelname uit andere landen deden zich verschuivingen voor. In totaal is deelname aan het OALT iets gedaald ten opzichte van het OET(C).

Als op basis van de deelnamepercentages per taal/landencategorie een schatting wordt gemaakt voor de mogelijke deelname aan OALT onder de niet-responderende gemeenten, dan zou het totale aantal leerlingen in het OALT nu op ruim 73.000 uitkomen. In dat geval zou de deelname aan OALT nu zelfs zijn gestegen ten opzichte van de deelname aan het OET(C).

*Volgende delen rapport*

In dit deel is verslag gedaan van de survey; de in dit hoofdstuk gepresenteerde conclusies hebben slechts betrekking op dit onderdeel. Een volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en een reflectie op het bestuurlijke kader van het OALT vindt pas in deel 3 van dit rapport plaats. Daarin zijn dan ook de resultaten van de focusgroepen verwerkt, het onderwerp van het nu volgende deel 2.



Deel 2

FOCUSGROEPEN





## 1 Inleiding

In aanvulling op de survey hebben er in dit onderzoek enkele zogenoemde focus-groepsondes<sup>1</sup> plaatsgevonden. Deze aanvullende onderzoeksactiviteit wordt noodzakelijk geacht om recht te kunnen doen aan het multi-actorperspectief dat in de opzet is gekozen. De invullers van de vragenlijsten in de survey waren allen gemeentelijke beleidsmedewerkers. Hoewel zij vanuit hun functie en taken zeker ook (enig) zicht zullen hebben op het OALT-onderwijs in de praktijk, vertegenwoordigen zij toch slechts één perspectief. Bij de uitvoering van het onderwijs zijn evenwel meerdere actoren betrokken, die elk informatie kunnen geven over hun positie in het OALT en vanuit hun eigen perspectief de huidige situatie in het OALT kunnen beoordelen. De actoren zijn betrokken in een vaak complexe OALT-praktijk, waarbij ieder zijn of haar eigen waarden en doelstellingen heeft. De eerdere verkenning in zeven gemeenten van de implementatie van het OALT-beleid vormt een illustratie van het feit dat de geïnterviewden vaak actorgebonden informatie of meningen gaven.

Kenmerkend voor focusgroepen is dat de deelnemers deskundigen en betrokkenen zijn. In dit geval zijn de deelnemers deskundig als vertegenwoordigers van de verschillende, bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren, die allen participeren in lokale beleidsnetwerken. Het doel van dit deel van het onderzoek naar de beleidsimplementatie van het OALT, is om de beleving en waardering van het OALT, de ervaren knelpunten en de eventuele oplossingen daarvoor in kaart te brengen. Representativiteit is bij focusgroepen niet aan de orde en de uitkomsten kunnen niet worden gegeneraliseerd.

De selectie van actoren en deelnemers is een punt van aandacht. Het feit dat de deelnemers deskundig zijn op het terrein van OALT maakt de focusgroepen enerzijds homogeen, maar daarnaast kan het zinvol zijn om per actorcategorie te streven naar een brede, heterogene samenstelling van de groepen.

Focusgroepen zijn doorgaans groepsgesprekken waarin de deelnemers met elkaar van gedachten wisselen. De aanname bij deze opzet is, dat er een meerwaarde ontstaat door deelnemers met elkaar van gedachten te laten wisselen.

Er zijn ook nadelen verbonden aan deze vorm. Zo kunnen deelnemers minder geneigd zijn zich expliciet uit te spreken en kunnen ze eerder neigen naar harmonie; verder is bijvoorbeeld de kans groot dat bescheiden deelnemers weinig aan het woord komen. Ook krijgen de deelnemers weinig bedenktijd. Daarnaast zijn allerlei organisatorische nadelen verbonden aan groepsgesprekken. Zo is het organiseren van groepsgesprekken een tijdrovende aangelegenheid.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is de actoren schriftelijk te laten reageren op schriftelijke vragen. Deze variant wordt wel de Delphi-methode genoemd. Swanborn (1999) definieert focusgroepen als 'groepen van vijf tot twaalf personen

die als informatieverschaffers worden gebruikt over het doelsysteem en/of interventies daarin via een of enkele open groepsgesprekken’.

Delphi wordt door Swanborn als volgt gedefinieerd: ‘Hetzelfde als focus groups met dien verstande dat het aantal betrokkenen groter kan zijn en de betrokkenen meestal niet bij elkaar komen, maar via correspondentie hun mening geven en hun mening bijstellen aan de hand van de mening van anderen.’

Swanborn stelt eveneens dat allerlei combinaties van individuele gesprekken, groepsgesprekken, gebruik van documenten en observatie óók mogelijk zijn. In dit onderzoek is gekozen voor zo’n hybride variant, om zo veel mogelijk voordelen van de beide methoden te combineren en de nadelen van een van beide methoden juist te vermijden.

Besloten is de vier actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het OALT eenmaal schriftelijk te benaderen. De voordelen hiervan zijn dat een grotere groep benaderd kan worden in een relatief kort tijdsbestek. Deze opzet staat maximale openheid toe. De deelnemers aan deze ronde blijven anoniem en hoeven in het geven van informatie en een reactie geen rekening te houden met andere betrokken partijen. De verwachting is dat de deelnemers bijvoorbeeld minder geneigd zullen zijn hun mening te verhullen. De deelnemers hebben meer tijd om te reageren dan wanneer zij deel zouden nemen aan een gesprek. De reacties kunnen worden weergegeven in de letterlijke bewoordingen van de deelnemers; van een groepsgesprek wordt meestal een samenvattend verslag gemaakt en subjectiviteit in de waarneming en weergave door de notulist is niet uitgesloten.

In de tweede ronde is gekozen voor het voordeel om de deelnemers met elkaar van gedachten te laten wisselen. Aan de hand van de vraagpunten van een begeleider van het gesprek of de moderator discussiëren de deelnemers vrij met elkaar. De interactie tussen de deelnemers staat centraal. Door deze interactie hoopt de onderzoeker inzicht te krijgen in:

- de ervaringen, belevingen en perspectieven van de deelnemers rondom het onderwerp;
- de taal waarin men zich uitdrukt (Swanborn, 1999:158).

In deze tweede ronde behoren zowel (verdere) confrontatie en als een synthese in opvattingen tot de mogelijkheden.

In hoofdstuk 2 wordt de uitvoering van de focusgroepen beschreven. In hoofdstuk 3 staan de reacties van de verschillende actoren op enkele centrale onderdelen van het OALT-beleid. In hoofdstuk 4 geven de deelnemers hun visie op het huidige OALT en doen zij zelf voorstellen voor verbetering maar reageren ze tevens op enkele reeds uitgewerkte alternatieven voor het OALT. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies over het resultaat van de focusgroepen.

## Noot

- 1 De informatie over focusgroepenonderzoek is volledig gebaseerd op Swanborn. (1999).



## 2 Uitvoering focusgroepen<sup>1</sup>

### 2.1 De selectie van deelnemers

Voor het focusgroepenonderzoek is de volgende aanpak gekozen. Uit de opzet van het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de nadruk wordt gelegd op actoren die betrokken zijn bij de beleidsimplementatie van OALT en niet op de afnemers van het OALT (de leerlingen en hun ouders). Het streven was om voor dit tweede deel van het onderzoek per relevante actorcategorie van beleidsmedewerkers, schooldirecteuren, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten, zo'n acht à tien personen te laten reageren op de onderzoeksresultaten van de eerdergenoemde kwalitatieve verkenning van de uitvoering van het OALT-beleid in zeven gemeenten (Turkenburg 2001) en van de survey onder de gemeenten met een OALT-beleid waarvan in deel I van dit rapport verslag is gedaan.

Uit de deelnemers aan de eerste ronde zou een selectie worden gemaakt voor de tweede ronde: een groepsgesprek met twee deelnemers uit elke actorcategorie. Aangezien deze tweede ronde op een centrale plaats in Nederland zou worden gehouden, is besloten het onderzoek te beperken tot deelnemers uit de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Het doel van deze beperking was om de reistijden van deelnemers niet al te lang te maken.

Bij de benadering van de deelnemers voor de focusgroepen is geprobeerd rekening te houden met de volgende selectiecriteria:

- beleidsmedewerkers: zowel afkomstig uit enkele G4-gemeenten als uit de wat kleinere gemeenten;
- schooldirecteuren met een OALT-aanbod van zowel 100% taalondersteuning, als 100% cultuureducatie, als een combinatie van beide;
- OALT-leerkrachten: zowel leerkrachten die taalondersteuning geven, als leerkrachten die cultuureducatie geven, als leerkrachten die beide geven. De leerkrachten mochten zowel op een school lesgeven als op een aparte – niet-schoolse – instelling;
- groepsleerkrachten: zowel leerkrachten die samenwerken met de OALT-leerkracht in de klas, als groepsleerkrachten die gescheiden van de OALT-leerkracht lesgeven, maar wel met hem samenwerken.

De beleidsmedewerkers waren eenvoudig te benaderen, ze hadden immers destijds al meegewerkt aan de survey. De werving van de beleidsmedewerkers verliep voorspoedig. Via enkele beleidsmedewerkers zijn ook potentiële deelnemers voor de andere categorieën benaderd: enkele schooldirecteuren en OALT-leerkrachten of OALT-coördinatoren. Schooldirecteuren die eveneens al eerder waren benaderd in verband met de aanvullende dataverzameling over het aantal OALT-leerlingen, zijn in eerste instantie

benaderd met de vraag om nu aan de focusgroepen deel te nemen. Uiteindelijk is voor de werving van de schooldirecteuren gebruikgemaakt van intermediairs of van de 'sneeuwbalmethode'. Een aantal schooldirecteuren zegde toe de vragenlijst ook aan een groepsleerkracht voor te leggen of aan een OALT-leerkracht. De groep OALT-leerkrachten is bijna geheel via andere actoren geworven. Vooral de medewerking van groepsleerkrachten aan het onderzoek was moeilijk te realiseren. Het was vrijwel onmogelijk om deze groep direct voor het onderzoek te benaderen: schooldirecties schermde dit af. Enkele groepsleerkrachten die wel bereid waren aan de eerste schriftelijke ronde deel te nemen, zagen af van deelname aan de tweede ronde, die niet langer anoniem zou zijn. De werving heeft uiteindelijk via 'de sneeuwbalmethode' wel effect opgeleverd.

Drie reacties kwamen ver na de sluitingstermijn binnen en konden niet meer verwerkt worden; het betrof een reactie van een schooldirecteur, een OALT-leerkracht en een groepsleerkracht.

Tabel 2.1 laat het aantal deelnemers per categorie zien dat daadwerkelijk heeft deelgenomen aan de eerste ronde. In totaal zijn dat 34 personen.

**Tabel 2.1** Overzicht deelnemers aan de eerste schriftelijke ronde

	N
beleidsmedewerkers	9
schooldirecteuren	10
groepsleerkrachten	7
OALT-leerkrachten	8
totaal	34

Bron: SCP (OALT 2002)

De deelnemers werken in gemeenten met verschillende grootte: ze zijn werkzaam in een van de vier grote steden, in andere grote steden of in kleinere gemeenten (tabel 2.2).

**Tabel 2.2** Overzicht van deelnemers naar grootte van de gemeente waarin ze werkzaam zijn

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
> 200.000 inwoners	3	3	–	3	9
100.000 - 200.000 inwoners	3	5	3	2	13
20.000 - 100.000 inwoners	3	1	4	1	9
< 20.000 inwoners	–	1	–	1	2
onbekend	–	–	–	1	1
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT-2002)

Er is uiteindelijk geen OALT-leerkracht geworven die alleen OALT-cultuureducatie biedt. De meeste deelnemers verzorgen beide varianten (tabel 2.3).

**Tabel 2.3 Taalgroepen en OALT-varianten van de acht OALT-leerkrachten**

	OALT-cultuureducatie	taalondersteuning	beide
Turks	–	2	–
Marokkaans-Arabisch	–	1	4
Portugees	–	–	1

Bron: SCP (OALT 2002)

Alle groepsleerkrachten geven les in de onderbouw van het basisonderwijs (tabel 2.4).

**Tabel 2.4 Groep(en) van de zeven groepsleerkrachten**

groep 1	2
groep 2	3
groep 3	2

Bron: SCP (OALT 2002)

De meeste deelnemers hebben een jarenlange ervaring met het eigentaalonderwijs, ook toen dat nog OET(C) was. Slechts twee beleidsmedewerkers en twee groepsleerkrachten hebben zelf geen ervaring met de periode voor het OALT, alle andere deelnemers kunnen op grond van hun eigen ervaring de huidige situatie vergelijken met die daarvoor (tabel 2.5).

**Tabel 2.5 Overzicht gemiddelde aantal jaren dat de actoren met OET(C)/OALT te maken hebben**

	beleids- medewerkers	schoon- directies	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
minder dan 3 jaar	2	–	2	–	4
3 tot 5 jaar	4	1	1	–	6
5 tot 10 jaar	2	2	2	3	9
meer dan 10 jaar	1	7	2	5	15
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

## 2.2 De eerste ronde

De eerste ronde vond plaats in januari 2002. Ook in februari kwamen nog enkele reacties binnen. De thema's waar de reactie van de deelnemers aan de eerste ronde betrekking op heeft, zijn de onderzoeksresultaten die in de volgende hoofdstukken worden gepresenteerd; deze resultaten omvatten de volgende thema's:

- de behoeftepeiling en raadpleging van ouders en migrantenorganisaties;
- de keuze voor OALT-cultuureducatie of OALT-taalondersteuning;
- de criteria voor het OALT-aanbod;
- modellen voor taalondersteuning: wat is goede taalondersteuning?;
- organisatorische modellen voor OALT-cultuureducatie;
- het gerealiseerde aanbod: de taalgroepen en het aantal leerlingen;
- de OALT-leerkrachten;
- de OALT-middelen;
- knelpunten;
- meningen over OALT.

De deelnemers ontvingen een achtergronddocument en een vragenlijst. In het achtergronddocument is per thema weergegeven wat de resultaten waren van de verkenning in zeven gemeenten; ook zijn daarin de eerste nog voorlopige resultaten van de survey voorgelegd. In de bijgaande vragenlijst zijn per thema steeds twee typen vragen gesteld: een of meer herkenningsvragen en een of meer verdiepende vragen. Soms is nog een derde type vraag gesteld: een van specificatie. De deelnemers zijn nadrukkelijk gevraagd te reageren vanuit hun eigen functie en perspectief en hun mening te geven op grond van hun ervaring.

### *De herkenningsvraag*

Hierbij gaat het erom of de deelnemers de resultaten kunnen bevestigen of dat ze die juist op grond van hun eigen ervaringen moeten relativeren. Veelal betrof het vragen uit een eenvoudige 'ja' of 'nee' antwoordcategorie met steeds de mogelijkheid om het antwoord toe te lichten.

### *De verdiepende vraag*

Dit was ofwel een vraag die bedoeld is om nieuwe inzichten te krijgen over het desbetreffende onderwerp/deel van de problematiek, ofwel een vraag die gericht is op het zoeken naar oplossingen of verbeteringen.

### *De specificatie of toelichting*

De deelnemers is soms ook gevraagd om zo specifiek mogelijk aan te geven of hun reactie betrekking heeft op zowel het OALT-cultuureducatie als taalondersteuning, op een van beide varianten en bijvoorbeeld op alle taalgroepen in de gemeente, of slechts op enkele taalgroepen.



De deelnemers hebben hun reactie per e-mail, fax of post doorgegeven. Er waren geen deelnemers die van de gelegenheid gebruik hebben gemaakt om hun reactie telefonisch door te geven, nadat hen de stukken eerst per post of e-mail waren toegestuurd.

De resultaten van de eerste ronde zijn als volgt verwerkt: de inleidende, gesloten vragen waren eenvoudig in kaart te brengen; van alle toelichtingen en open vragen is een inhoudsanalyse gemaakt. Een verkorte samenvatting van de resultaten van deze eerste ronde (het merendeel van de reacties is hierin verwerkt) diende weer als uitgangspunt voor de tweede ronde. De deelnemers is de garantie gegeven dat de verwerking van de gegevens in het rapport anoniem is. Ook voor de groepsdiscussie in de tweede ronde zijn de gegevens van de eerste schriftelijke ronde anoniem naar voren gebracht.

### 2.3 De tweede ronde

Het groepsgesprek is gevoerd op een avond in februari in Amsterdam. Voor het groepsgesprek is gezocht naar telkens twee respondenten per categorie: twee beleidsmedewerkers, twee schooldirecteuren, twee groepsleerkrachten en twee OALT-leerkrachten.

Uiteindelijk hebben zeven respondenten aan het groepsgesprek deelgenomen. Zij hebben het volgende profiel:

- Man, Turkse OALT-leerkracht, geeft twee dagen in de week onder schooltijd taalondersteuning aan Turkse kinderen en werkt drie dagen in de week als OALT-coördinator. Werkt tevens mee aan het opzetten van taalscholen binnen een gemeente, zit dertien jaar in het onderwijs.
- Man, Marokkaanse OALT-leerkracht, geeft als taalondersteuner les aan kinderen van groep een tot en met vier en geeft buitenschoolse cultuureducatie aan kinderen van groep vijf tot en met acht, zit veertien jaar in het onderwijs.
- Vrouw, groepsleerkracht, geeft les aan kinderen van groep een en twee, werkt sinds 1980 in het onderwijs, met een onderbreking. Op haar school is er een OALT-leerkracht voor de Turkse kinderen; daarnaast zitten er kinderen uit verschillende landen en culturen op de school, maar er zijn geen Marokkaanse kinderen.
- Vrouw, groepsleerkracht voor kinderen uit groep een en twee, werkt 25 jaar in het onderwijs, waarvan de laatste vijftien jaar met buitenlandse kinderen.
- Man, is sinds anderhalf jaar beleidsmedewerker onderwijs in een van de vier grote steden. Was daarvoor vijftien jaar werkzaam als OALT-leerkracht; de gemeente heeft naast de grote taalgroepen ook te maken met veel kleine taalgroepen.
- Man, is sinds een halfjaar directeur van een school met veel allochtone leerlingen in een van de vier grote steden. Op deze school wordt geen OALT-les gegeven. Hiervoor is de directeur werkzaam geweest als beleidsmedewerker in een andere stad, waar hij zich bezig hield met het onderwijsachterstandenbeleid en in dat verband de gemeente ook adviseerde over het OALT-beleid.
- Man, directeur van een school in een grotere gemeente (geen G4). Op zijn school wordt alleen taalondersteuning gegeven in het Spaans, Turks en Marokkaans.

Bij het gesprek was de onderzoeker aanwezig, een gespreksleider en een notulist. Van het gesprek is een videobandopname gemaakt ter ondersteuning van de notulist.

Op basis van een eerste inventarisatie van de ingevulde vragenlijsten is een gespreks-puntenlijst opgesteld. Besloten is het groepsgesprek te concentreren op de volgende onderwerpen:

- de resultaten zoals voorgelegd in het achtergronddocument in het algemeen;
- de gebleken voorkeur voor taalondersteuning;
- meningen over taalondersteuning;
- meningen over cultuureducatie;
- de uitvoering van het OALT in de praktijk;
- knelpunten en mogelijke oplossingen;
- alternatieven voor OALT: meertalig basisonderwijs;
- alternatieven voor OALT: een taalschool;
- het voortbestaan van het OALT.

Het groepsgesprek heeft ruim drie uur geduurd. Het is in die tijd niet echt gelukt om tot eensluidende conclusies te komen; daarvoor waren de posities van de deelnemers mogelijk te verschillend. Het was af en toe lastig om de discussie op een hoger abstractie-niveau te tillen; de betrokkenheid van de deelnemers bij het onderwerp was daarvoor te groot. Echte oplossingen waren voor de deelnemers niet eenvoudig te benoemen, maar het betreft dan ook een complexe problematiek. Een aantal deelnemers leek het ook niet hun taak te vinden om tot oplossingen te komen; een houding die mede te maken heeft met de vele veranderingen in het onderwijsveld en de onvrede daarover.

De respondenten vonden het zinvol en interessant om over het onderwerp van gedachten te wisselen en men had de indruk dat er open en eerlijk over het onderwerp is gediscussieerd.

## 2.4 Conclusies

In januari-februari 2002 heeft ten behoeve van dit onderzoek een focusgroepen-onderzoek plaatsgevonden in twee rondes. De eerste ronde was schriftelijk en hieraan hebben in totaal 34 personen deelgenomen die afkomstig waren uit de volgende categorieën: beleidsmedewerkers, schooldirecteuren, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten. Ze vertonen variatie naar de taalgroep die OALT krijgt, de groep waaraan wordt lesgegeven en naar de gemeentegrootte van de plaats waar men werkzaam is. De tweede ronde betrof een groepsgesprek waaraan zeven personen uit de eerste ronde hebben deelgenomen. Het streven was om twee deelnemers te kiezen uit elke actor-categorie. Deze indeling naar actorcategorieën was niet helemaal 'zuiver': een schooldirecteur was tot voor kort beleidsmedewerker en een beleidsmedewerker was tot voor kort OALT-leerkracht. Alle deelnemers aan zowel de eerste als de tweede ronde kunnen bogen op een jarenlange ervaring met het eigentaalonderwijs of -beleid.

In de eerste ronde is de deelnemers gevraagd vanuit hun eigen ervaring en positie/functie te reflecteren op de resultaten van de verkenning in zeven gemeenten en op de voorlopige resultaten van de survey. De reactie omvatte steeds twee componenten: een of meer herkenningsvragen en een of meer verdiepende vragen, bedoeld om vanuit het specifieke gezichtspunt van de actor extra informatie of suggesties voor oplossingen te verkrijgen.

De resultaten van het focusgroepenonderzoek worden weergegeven in de hoofdstukken 3 en 4.

## Noot

- 1 Het veldwerk voor het focusgroepenonderzoek is verricht door Bureau Veldkamp in Amsterdam.

## 3 De groepen aan het woord

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de reactie van de deelnemers aan de focusgroepen op de onderzoeksresultaten weergegeven. De deelnemers behoren tot de volgende categorieën van actoren: gemeentelijke beleidsambtenaren, schooldirecteuren, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten. Zij zijn allen betrokken bij de uitvoering van het OALT-beleid.

De deelnemers hebben in eerste instantie schriftelijk gereageerd op de voorgelegde resultaten en later heeft er met enkele van hen nog een groeps gesprek plaatsgevonden. Per thema worden de reacties weergegeven. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van de reacties in de eerste, schriftelijke ronde. Incidenteel worden de reacties uit de tweede ronde, het groeps gesprek, weergegeven. Niet alle onderwerpen kwamen ook in beide rondes ter sprake.

In paragraaf 3.2 worden de reacties per thema gepresenteerd. Paragraaf 3.3 bevat de conclusies.

### 3.2 Reactie deelnemers focusgroepen

In de volgende paragrafen wordt door de verschillende actoren gereflecteerd op de volgende aspecten van de uitvoering van het OALT:

- de behoeftepeiling en raadpleging van ouders en migrantenorganisaties;
- de keuze voor OALT-cultuureducatie of -taalondersteuning;
- de criteria voor het aanbod;
- modellen voor taalondersteuning: wat is goede taalondersteuning?
- organisatorische modellen voor OALT-cultuureducatie;
- het gerealiseerde aanbod: de taalgroepen en het aantal leerlingen;
- de OALT-leerkrachten;
- de besteding van de OALT-middelen.

#### 3.2.1 De behoeftepeiling en raadpleging van ouders en migrantenorganisaties

De behoeftepeiling die deel uitmaakt van de OALT-planprocedure en die is bedoeld om vast te stellen of de betreffende doelgroepen OALT voor hun kind willen, bezorgde gemeenten veel hoofdbrekens. In de eerder uitgevoerde verkenning in zeven gemeenten bleek dat geen van de ondervraagden ook echt tevreden was over de manier waarop zulke peilingen uiteindelijk hebben plaatsgevonden. Er bleken grote verschillen te zijn tussen de gemeenten in de mate van zorgvuldigheid die ze op dit punt hadden nagestreefd. Zelfs in gemeenten waar de betrokkenen vonden dat de gemeente er alles aan had gedaan om de peiling goed te laten verlopen, had men twijfels over de resultaten van de peiling. Dit beeld van het op zeer uiteenlopende manieren peilen

van de behoefte aan OALT onder de doelgroepen van het beleid werd bevestigd in de survey. Het viel op dat migrantenorganisaties in de peilingen slechts een heel beperkte rol hebben gespeeld en dat gemeenten de behoefte veelal slechts onder een of enkele taalgroepen hebben gepeild, meestal de grote taalgroepen uit de OET(C)-periode. Er is in de peilingen bovendien meestal alleen aan ouders gevraagd of zij behoefte hebben aan OALT voor hun kind en niet op welke manier zij dat zouden willen.

#### *Reactie deelnemers focusgroepen<sup>1</sup>*

De meeste deelnemers herkennen het geschetste beeld van de manier waarop de peilingen zijn verlopen. Enkele beleidsmedewerkers benadrukken dat in hun gemeente de peiling slechts onder een beperkt aantal doelgroepen heeft plaatsgevonden, omdat men geen vraag wilden genereren waarvoor men – gezien de beperkte middelen of het grote aantal vacatures voor OALT-docenten – toch geen aanbod zou kunnen realiseren.

Om die reden koos men voor een peiling onder de oude deelnemers aan het OET(C) en soms zelfs alleen voor een peiling onder de grote taalgroepen Turks en Marokkaans. Een schooldirecteur vermoedt kwade opzet bij de gemeente.

*‘Ik heb nooit het idee gehad dat de ouders van mijn school gehoord zijn door de gemeente. De gemeente heeft wat laten liggen: is vaag en onduidelijk geweest naar ouders toe. De gemeente is er volgens mij op uit het beleid te laten doodbloeden.’*

Een paar schooldirecteuren stellen dat de doelgroepen zelf ook niet echt actief hebben gereageerd. Maar dat komt volgens een andere schooldirecteur ook omdat allochtone ouders niet bekend zijn met inspraakprocedures.

Een OALT-leerkracht bevestigt hoe lastig het is om ouders te bereiken.

*‘Het was voor de gemeente heel moeilijk om ouders te bereiken. Dat verloopt altijd moeizaam. In de gemeente is de moskee eigenlijk de enige organisatie die de ouders vertegenwoordigt.’*

Lastig of niet, de deelnemers (uit alle categorieën) benadrukken toch vooral dat een grootscheepse peiling niet echt zinvol is. In de woorden van een groepsleerkracht:

*‘Het is bijna ondoenlijk om onder alle groepen een behoeftepeiling te houden. Bovendien is het jammer als er bij gebleken behoefte toch niets gerealiseerd kan worden. Dat is ook al bij de grotere taalgroepen gebeurd.’*

De deelnemers is gevraagd of zij van mening zijn dat de manier waarop gemeenten de behoeftepeiling organiseren, voldoende garanties biedt voor een OALT-aanbod dat is afgestemd op de lokale vraag. Een aantal deelnemers kan daar niet goed over oordelen. De andere actoren zijn verdeeld: een aantal schooldirecteuren en OALT-leerkrachten zijn ervan overtuigd dat er bij hen een goede peiling heeft plaatsgevonden die het mogelijk maakt een vraaggericht aanbod te creëren. Maar de beleidsmedewerkers en enkele andere deelnemers zijn van mening dat die garantie er niet is (tabel 3.1).

**Tabel 3.1 Oordeel mate waarin de peiling een op de vraag afgestemd OALT-aanbod garandeert, in aantallen**

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
ja, voldoende	1	5	1	3	10
nee, onvoldoende	3	4	-	3	10
daar kan ik niet over oordelen	4	1	6	2	13
geen reactie	1	-	-	-	1
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

Een beleidsmedewerker stelt dat het altijd moeilijk is om een representatief beeld te krijgen van de lokale vraag en dat er bovendien grote verschillen bestaan tussen de doelgroepen.

*'De meeste behoeftepeilingen zijn pragmatisch opgezet. De bestaande praktijk is daarbij uitgangspunt. Vanwege de beperkte middelen staat de vraag centraal of bepaalde nieuwe taalgroepen gelet op hun maatschappelijke positie, zo'n aanbod meer dan andere taalgroepen nodig hebben.*

*De peilingen waren meestal niet in eerste instantie gericht op de bij de ouders levende behoeften. Het is trouwens maar de vraag of uit een behoeftepeiling wel de juiste en ook betrouwbare informatie naar voren komt.'*

Een van de problemen bij het peilen van de behoefte aan OALT is het definiëren en het op een verantwoorde manier kunnen afbakenen van de doelgroepen van het beleid. De deelnemers is gevraagd wat in hun ogen het juiste criterium is om de doelgroepen zodanig te definiëren dat het in principe mogelijk is een zo volledig mogelijke peiling te organiseren, onder zoveel mogelijk – of zelfs onder alle – taalgroepen en op zo'n manier dat er ook ruimte is voor (ten opzichte van OET(C)) nieuwe taalgroepen.

Het criterium om iemand wel of niet tot de doelgroep te rekenen moet gebaseerd zijn op ofwel het herkomstland (van de ouders) of de thuistaal die men spreekt, zo vinden alle actoren en de meeste deelnemers (tabel 3.2).

**Tabel 3.2 Meningbasis voor een goede behoeftepeiling, in aantallen (meer dan 1 antwoord was mogelijk)**

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
een peiling gebaseerd op:					
nationaliteit	1	1	-	-	2
herkomstland ouders	4	5	4	5	18
geboorteland	-	-	-	-	-
zelftoekenning	2	1	-	1	4
thuistaal	6	3	3	3	15
totaal	9	10	7	8	

Bron: SCP (OALT 2002)

Een OALT-leerkracht vindt dat er alleen een peiling mogelijk is voor de grote taalgroepen. De andere taalgroepen in de gemeente waar hij werkt zijn zo klein dat het niet mogelijk is deze te raadplegen.

Een beleidsmedewerker waarschuwt:

*‘De ouders die echt OALT wensen, reageren wel schriftelijk of komen wel naar een bijeenkomst. Je moet ook oppassen dat er niet te veel tijd in gaat zitten.’*

De meningen zijn verdeeld over hoe en door wie de behoeftepeilingen het beste kunnen worden georganiseerd (tabel 3.3).

**Tabel 3.3 Mening beste manieren om peiling uit te voeren, in aantallen (meer dan 1 antwoord was mogelijk)**

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
schriftelijke vragenlijst die via de scholen is verspreid	2	2	4	3	11
schriftelijke vragenlijst die via de gemeente naar ouders is gestuurd	4	1	3	3	11
schriftelijke vragenlijst die via migrantenorganisaties is verspreid	–	1	–	–	1
via mondelinge bijeenkomsten die de gemeente organiseert	4	7	–	4	15
via mondelinge bijeenkomsten die de scholen organiseren	3	3	2	5	13
via mondelinge bijeenkomsten die migrantenorganisaties organiseren	4	7	4	3	18
anders	2	3	–	–	5
<b>totaal</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	

Bron: SCP (OALT 2002)

Het is duidelijk dat gemeenten en scholen niet kunnen volstaan met een schriftelijke peiling. Mondelinge bijeenkomsten worden door sommige deelnemers zelfs essentieel geacht. Het argument hiervoor is dat veel ouders analfabeet zijn.

Alle actoren zien in de peilingen een belangrijke rol weggelegd voor migrantenorganisaties, terwijl uit de survey bleek dat gemeenten daar in de praktijk nog maar weinig gebruik van hebben gemaakt. Een beleidsmedewerker:

*‘Ik pleit voor een grotere verantwoordelijkheid van zelforganisaties hierbij. Zij zouden in staat moeten zijn om de behoeften te verwoorden. Een peiling van deze organisaties vind ik eigenlijk al voldoende.’*

### 3.2.2 De keuze voor OALT-cultuureducatie of OALT-taalondersteuning

Uit de verkenning in zeven gemeenten bleek dat van de twee mogelijkheden die de wet biedt, de mogelijkheid van taalondersteuning verreweg de meeste voorkeur geniet. Het lokale bestuur, de schoolbesturen en de schooldirecties prefereren taalondersteuning en ook de ondervraagde OALT-leerkrachten benadrukten het belang daarvan. Uit de survey kwam eveneens naar voren dat in gemeenten waar de keuze al vastligt, de meeste



middelen naar taalondersteuning gaan. Veel minder kiest men ervoor het geld in te zetten voor de cultuureducatie. Er zijn bovendien opvallend meer gemeenten die voor 100% taalondersteuning hebben gekozen, dan gemeenten die alles inzetten voor cultuureducatie.

#### Reactie deelnemers focusgroepen

Het verbaast de deelnemers in het geheel niet dat de voorkeur zo overduidelijk uitgaat naar taalondersteuning en niet, of in veel mindere mate naar het eigentaalonderwijs (OALT-cultuureducatie). In hun reacties lopen inhoudelijke overwegingen en praktisch-organisatorische argumenten door elkaar. Het argument dat veel OALT-leerkrachten niet na schooltijd willen lesgeven, wordt door de schooldirecties en enkele beleidsmedewerkers verwoord. Over wat ouders het liefste willen, zijn de meningen verdeeld: er zijn geluiden dat ouders vooral eigentaalonderwijs willen, maar er wordt eveneens beweerd dat ouders toch vooral willen dat hun kind goed Nederlands leert. Dit is vooral de opvatting van de groepsleerkrachten.

*‘Ouders verwachten niet terug te keren naar het land van herkomst, maar juist dat de toekomst van hun kind hier in Nederland ligt.’*

#### Taalondersteuning

Wat zijn nu volgens de focusgroepsleden goede argumenten om de OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning? Een OALT-leerkracht vindt het eigenlijk onterecht dat er OALT-middelen worden gebruikt om taalondersteuning te geven. Maar door de meeste deelnemers wordt – weliswaar vanuit verschillende optiek – het belang van taalondersteuning onderstreept. Vooral de groepsleerkrachten zien grote voordelen (tabel 3.4).

**Tabel 3.4 Goede argumenten volgens de actoren om de middelen in te zetten voor taalondersteuning**

	genoemd door actoren	aantal
taalondersteuning heeft een positieve invloed op de verwerving van het Nederlands de eigen taal helpt de leerling om de tweede taal sneller te leren, taalachterstand kan sneller worden aangepakt	s, b, g	7
goed Nederlands is bevorderlijk of vormt zelfs een voorwaarde voor de integratie, voor de schoolloopbaan van de kinderen en voor hun arbeidsmarktpositie later	s, o, g	6
ouders willen dat hun kind goed Nederlands leert	s, b, g	6
taalondersteuning maakt afstemming mogelijk met het Nederlandse lesprogramma	s, g	4
de groepsleerkrachten willen het, het helpt de groepsleerkracht	b, o, g	3
de kinderen hebben baat bij pre-teaching	s, b	2
het is belangrijk omdat de OALT-leerkracht dan als volwaardig teamlid optreedt	o, g	2
het is de eenvoudigste manier	b	1
taalondersteuning kan de betrokkenheid van kinderen vergroten	s	1
een slechte beheersing van het Nederlands werkt door in alle vakken	g	1
taalachterstand kan bewuster en meer gestructureerd worden aangepakt	g	1
geen, voor taalondersteuning zijn al andere middelen beschikbaar	o	1
geen, hooguit een tolkfunctie	o	1
	s	1

Toelichting: s = schooldirecteur  
b = beleidsmedewerker  
o = OALT-leerkracht  
g = groepsleerkracht

Bron: SCP (OALT 2002)

Taalondersteuning helpt de leerlingen bij het leren van de Nederlandse taal; ze zouden de tweede taal (het Nederlands) hierdoor sneller kunnen leren, zo denken alle vier de actoren. Een aantal deelnemers voert als argument aan dat door een goede kennis van het Nederlands de integratie makkelijker zal verlopen en de kansen van de leerlingen in het onderwijs en later op de arbeidsmarkt zullen toenemen. Bovendien willen de ouders graag dat hun kind goed Nederlands leert. Een schooldirecteur voegt hier nog aan toe dat de argumenten om de middelen in te zetten voor taalondersteuning ook van toepassing zijn op autochtone leerlingen met een taalachterstand.

De beslissing of taalondersteuning geboden is, zou gebaseerd moeten zijn op een individueel uitgangspunt, zo vinden enkele deelnemers. Geef alleen die leerlingen taalondersteuning, die dit ook echt nodig hebben. Anderen hebben daarentegen geen bezwaar tegen een groepsgerichte benadering. Een beleidsmedewerker:

*'Er moet alleen taalondersteuning worden gegeven voor de talen waarvan gemiddeld genomen de leerlingen het Nederlands onvoldoende beheersen.'*

Een voorwaarde bij deze groepsgerichte aanpak is wel, volgens een andere beleidsmedewerker, dat er op een school voldoende leerlingen van de betreffende taalgroep zijn.

### Cultuureducatie

Maar er zijn ook goede argumenten om de OALT-middelen in te zetten voor het OALT-cultuureducatie (eigentaalonderwijs), zo vinden de deelnemers. Ze zijn expliciet gevraagd naar de in hun ogen juiste argumenten om de OALT-middelen in te zetten voor het OALT-cultuureducatie (tabel 3.5).

**Tabel 3.5 Goede argumenten voor OALT-cultuureducatie, aantal malen genoemd:**

	genoemd door actoren	aantal
taalondersteuning heeft een positieve invloed op de verwerving van het Nederlands belangrijk voor de sociaal-emotionele ontwikkeling bij de vorming van het zelfbeeld/ identiteit, het bieden van een referentiekader	s, b, g	7
een goed ontwikkelde eigen taal is een belangrijke basis voor de tweede taal belangrijk voor de communicatie tussen kind en ouders (familie): de werelden worden anders te verschillend	s, b, o, g	11
waarde voor Nederland: meertaligheid en inter- of multiculturaliteit tegemoetkomen aan de behoefte of wens van de doelgroep	s, b, o, g	6
meertaligheid heeft een economische waarde voor Nederland	s, g	5
vooral vanwege de cultuur: toegang houden tot in de eigen taal geschreven documenten	b, o	4
brugfunctie van OALT-leerkracht in de eigen taal tussen school en ouders leerling	b, o	2
het belang van iemand (OALT-leerkracht) in je school die met de taal en cultuur bekend is	b	2
recht doen aan de intentie van de wet	s	1
een bijdrage leveren aan intercultureel onderwijs	s	1
geen argumenten voor gesubsidieerd eigentaalonderwijs (is verantwoordelijkheid van ouders of van groep zelf)	s	1
	o	1
	b, g	5

Toelichting: s = schooldirecteur

b = beleidsmedewerker

o = OALT-leerkracht

g = groepsleerkracht

Bron: SCP (OALT 2002)

De opvatting dat het eigentaalonderwijs een positieve bijdrage levert aan het proces van identiteitsvorming van jonge allochtonen wordt door alle actoren genoemd. Een OALT-leerkracht:

*'Inzicht krijgen in de eigen taal en cultuur is volgens mij heel belangrijk voor de emotionele ontwikkeling van het kind en de vorming van zijn persoonlijkheid.*

*Een Arabisch gezegde luidt: "Wie geen verleden heeft, heeft ook geen toekomst."*'

Beide aspecten, de taal zelf en de culturele achtergrond, worden belangrijk geacht.

Een schooldirecteur:

*'Juist het cultuuraspect is essentieel. Het is belangrijk om toegang te houden tot in de eigen taal geschreven documenten.'*

Een beleidsmedewerker ziet daarentegen vooral een economisch nut in tweetaligheid.

*'Het is van belang om de eigen taal als een sociaal-culturele voorziening aan te bieden. Bovendien is het economisch gezien voor Nederland belangrijk dat er voldoende mensen zijn die meerdere talen kunnen spreken. Dat is bijvoorbeeld van belang in de gezondheidszorg.'*

Een OALT-leerkracht benadrukt het belang dat door ouders aan het eigentaalonderwijs wordt gehecht.

*'Het is het tegemoetkomen aan de wens van ouders en van de leerling. Op die manier worden ouders gestimuleerd en raken zij meer betrokken bij de school. Je laat zo aan ouders zien dat het onderwijs in hun taal ook belangrijk is.'*

Een groepsleerkracht vindt het eigentaalonderwijs belangrijk voor een goede communicatie tussen ouders en kinderen.

*'Anders treedt er een verslechtering op in de relatie tussen (moedertaalsprekende) ouders en Nederlandssprekende kinderen. De werelden worden dan te verschillend. Verder is het zo dat als de moedertaal niet goed ontwikkeld is, dit problemen geeft bij het aanleren en ontwikkelen van de tweede taal.'*

Zij is dus tevens van mening dat het eigentaalonderwijs een functie vervult voor het leren van het Nederlands. Ook bij de andere drie actoren wordt deze opvatting aangehouden: naarmate de eerste taal beter ontwikkeld is, zal ook de verwerving van de tweede taal vlotter verlopen, zo menen enkele deelnemers.

Maar er zijn ook andere meningen. Een schooldirecteur heeft vooral twijfels over gesubsidieerd eigentaalonderwijs.

*'Er zijn mijn inziens geen goede argumenten voor gesubsidieerd eigentaalonderwijs in het kader van cultuureducatie. In de huidige situatie heeft hoogstens de rechtspositie van de OALT-leerkrachten als zodanig enige geldigheid.'*

Sommige deelnemers zijn zelfs ronduit negatief over het OALT-cultuureducatie. Een groepsleerkracht zegt:

*'Ik heb daar niet veel goede argumenten voor! Niet één! Laat men zichzelf maar verder oriënteren op de eigen cultuur, wat mij betreft hoeft dit niet georganiseerd te worden door de gemeente.'*

Er zijn meer actoren en deelnemers die zich negatief uitlaten over het OALT-cultuureducatie dan over taalondersteuning. De OALT-leerkrachten zijn enkel positief over het OALT-cultuureducatie, maar bij de andere actoren zijn de meningen hierover verdeeld.

### 3.2.3 De criteria voor het OALT-aanbod

Een aantal voorwaarden om OALT te realiseren, ligt wettelijk vast. Naast deze en andere wettelijke kaders kunnen gemeenten zelf ook nog allerlei criteria hanteren. Uit de verkenning in zeven gemeenten kwamen de volgende criteria naar voren: de omvang van het OALT-budget fungeert als grens, aangezien de gemeenten zelf geen extra middelen willen toevoegen aan het OALT-budget. In een paar gemeenten was een taalpeiling uitgevoerd naar de omvang van taalgroepen in de gemeente en de vitaliteit van talen, die het uitgangspunt in de discussie over het huidige en toekomstige aanbod vormde. De verdeling van het aantal leerlingen over de verschillende scholen speelde vooral een rol bij de beslissing om het buitenschoolse OALT op een zogenoemd lespunt in de gemeente te geven, of op iedere school waar ouders hun kinderen hadden opgegeven voor OALT.

Soms bleken ouders heel direct invloed uit te oefenen op de besteding van de OALT-middelen en het realiseren van een OALT-aanbod.

Slechts in één van de zeven gemeenten werden nieuwe particuliere initiatieven gesteund; in een andere gemeente werden juist enkele reeds langer getoonde initiatieven gehonoreerd. Het beschikbaar zijn van geschikte leermiddelen werd slechts in een paar gemeenten expliciet genoemd als criterium om met de lessen van start te kunnen gaan. Maar vooral bij de nieuwe kleine taalgroepen uit vluchtelingenkringen bleek het lastig geschikt materiaal te vinden. In alle zeven gemeenten worstelde men met het vinden van geschikte docenten die OALT kunnen geven; onder geschikt wordt hier verstaan: met de benodigde papieren en didactische kwaliteiten. Dit gold zowel voor taalondersteuning als voor cultuureducatie. De oude OET(C)-leerkrachten waren volgens de ondervraagden lang niet allemaal geschikt of bereid om het OALT te geven en men kampte met vacatures die men niet kon vervullen. Bij het vaststellen van de verhouding tussen OALT als taalondersteuning en OALT als cultuureducatie, is in sommige gemeenten rekening gehouden met de inzetbaarheid van de zittende OET(C)-leerkrachten voor een van beide varianten.

In alle zeven gemeenten waren de schoolbesturen een factor van betekenis. In het overleg tussen gemeente en schoolbesturen is veelal vast komen te staan hoe de verdeling tussen beide varianten moest plaatsvinden. Verder viel op dat praktische overwegingen in alle gemeenten een rol hebben gespeeld. Meerdere actoren gaven aan

grote problemen te ervaren bij het organiseren van met name het buitenschoolse OALT. Vrijwel unaniem is in de gemeenten besloten het OALT exclusief in een onderwijscontext aan te bieden. Verzoeken van zelforganisaties om OALT zelf te organiseren en verzoeken van moskeeën zijn niet gehonoreerd. Het criterium voor een minimaal aantal OALT-leerlingen per taalgroep werd in een paar gemeenten expliciet genoemd.

Bovengenoemde criteria zijn voorgelegd in de survey en het blijkt dat gemeenten om het nieuwe OALT-aanbod te bepalen, zich overwegend laten leiden door de oude OET(C)-situatie (het voorkomen van wachtgeld, het kunnen inzetten van de OET(C)-leerkrachten en dergelijke), door budgettaire en praktische zaken, en in veel mindere mate door de wensen van de doelgroepen van het beleid; deze komen pas op de achtste, veertiende en achttiende plaats.<sup>2</sup> Bij het beoordelen van aanvragen voor OALT wegen andere criteria voor gemeenten dus veel zwaarder.

#### *Reactie deelnemers focusgroepen*

De meeste deelnemers herkennen deze rangorde in criteria waarbij gemeenten allereerst aansluiting zoeken bij de oude OET(C)-situatie en wachtgeld onder OET(C)/OALT-leerkrachten zien te voorkomen, vervolgens allerlei praktische criteria hanteren, en zich pas daarna laten leiden door de wensen van de doelgroepen. Een schooldirecteur zegt:

*'Schoolbesturen die OET(C)-leerkrachten in dienst hadden, hadden in 1998 ook maar weinig keus.'*

Een andere schooldirecteur nuanceert de handelingruimte van de scholen:

*'Er is heel slecht naar de doelgroep gekeken. Het is op zich oké om eerst beleid te maken en dan pas verder te kijken, maar het is zo knullig gedaan. Zo angstig naar ouders toe, terwijl dat best meevalt in de praktijk. Men had meer lef moeten hebben om een knoop door te hakken, ook als de uitkomst is dat OALT niet past op de school. Ik praat nu ook voor de OALT-leerkracht, want die werd een beetje zoet gehouden en dat straalt ook weer negatief naar de ouders door.'*

Er is aan de deelnemers gevraagd wat zij nu de meest eerlijke of gewoonweg de beste criteria vinden, als wachtgeld geen enkel probleem zouden vormen. Tabel 3.6 vat de genoemde criteria samen.

Het levert een andere rangorde op dan die in de verkenning of de survey. Hier domineren getalsmatige criteria. Alle actoren noemen wel enkele aspecten die met de macht van het getal te maken hebben. Bijvoorbeeld deze schooldirecteur:

*'Alleen wanneer er veel kinderen van één taalgroep op een school zitten, vind ik taalondersteuning noodzakelijk.'*

Maar ook de wens van ouders of de doelgroepen wordt door alle actoren en meer dan de helft van de deelnemers genoemd. Een voorwaarde is verder dat er voldoende gekwalificeerde docenten zijn, die taalondersteuning of eigentaalonderwijs kunnen

geven. Verder noemen de deelnemers aan de focusgroepen, net als de respondenten van de survey, ook allerlei praktische criteria bij het beoordelen en honoreren van aanvragen voor OALT.

**Tabel 3.6** Genoemde criteria voor beoordelen en honoreren aanvragen OALT, aantal malen genoemd:

	genoemd door actoren	aantal
getalsmatige criteria: het aantal leerlingen of deelnameaantallen, de minimale omvang van een groep ook naar leeftijd, de grootte van de taalgroep, ook: prognose over de groei/grootte van een taalgroep	s, b, o, g	23
de wens of behoefte van ouders, doelgroepen of scholen, ook: de motivatie van de doelgroepen	s, b, o, g	18
aanwezigheid van voldoende gekwalificeerde docenten, ook: goed Nederlands praktisch haalbaar, w.o. organisatie, locatie en dergelijke	s, b, o, g	16
het draagvlak, zoals de bereidheid van besturen, bijvoorbeeld om OALT-leerkrachten in dienst te nemen	s, o, g	7
het beschikbare budget	s, b, o	6
goede afspraken, goede methodieken, beschikking over adequate leermiddelen	s, b, o, g	5
afhankelijk vanuit welke visie OALT-CE wordt gegeven, CE alleen door scholen	b, o	5
het kunnen inzetten van OALT-leerkrachten	o, g	2
inhoudelijke doelstellingen	o, g	2
is er sprake van achterstand, taalbeheersing leerlingen onvoldoende dan: taalondersteuning	s, b	2
de onderwijskundige aanpak van de school (is OALT geïmplementeerd; is er een integraal taalbeleid)	s, o	2
aantoonbaar nut voor de ontwikkeling van kinderen, afweging van voordeel tegenover gemis groepslessen	g	2
als de OALT-leerkracht bereid is tot een flexibele inzet	s	1
als de OALT-leerkracht deel uitmaakt van het team	s	1
bij respect en waardering voor de OALT-leerkracht	o	1
specifieke noodzaak van juist die ene taalgroep (ten opzichte van andere)	b	1
taalgroepen waarbij de meeste kans op succes (het behalen van de OALT-doelen) is	b	1
blijft deze groep tijdelijk of permanent	g	1
het opleidingsniveau van ouders uit de groep moet laag zijn	g	1
hoe taalvaardig is men in de eigen taal	g	1
vitaliteit van talen	g	1

Toelichting:

s = schooldirecteur

b = beleidsmedewerker

o = OALT-leerkracht

g = groepsleerkracht

Bron: SCP (OALT 2002)

### 3.2.4 Modellen voor taalondersteuning: wat is goede taalondersteuning?

Het Procesmanagement Taalbeleid heeft een aantal mogelijkheden geschetst om taalondersteuning te geven (Spliethoff 2000).

Het gaat om 4 modellen.

- 1 De eigen taal wordt ingezet als directe ondersteuning in de klas.
- 2 De eigen taal wordt gebruikt voor pre-teaching in de klas.
- 3 De pre-teaching in de eigen taal vindt buiten de klas plaats.
- 4 De eigen taal wordt benut voor *remedial teaching*.

*Pre-teaching* wil zeggen dat leerlingen in hun eigen taal door de OALT-leerkracht worden voorbereid op de onderwerpen die de groepsleerkracht later voor alle leerlingen in de les aan de orde zal stellen.

In model 1 werken de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht nauw samen. De OALT-leerkracht biedt ter plaatse individuele hulp aan kinderen die moeite hebben de les in het Nederlands te volgen.

In model 2 zijn de OALT-leerkracht en groepsleerkracht eveneens samen in een lokaal aanwezig, maar nu geeft de OALT-leerkracht aan groepjes allochtone leerlingen in hun eigen taal een voorbespreking van de onderwerpen die later in de reguliere les door de groepsleerkracht zullen worden behandeld. Er kan door de OALT-leerkracht bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van hetzelfde lesmateriaal, maar dan in vertaalde vorm.

Model 3 verschilt van model 2 door de leerlingen eveneens op de nieuwe lesstof voor te bereiden, maar door dat buiten de klas in een aparte ruimte te doen.

In model 4 met *remedial teaching* is sprake van 'zorgverbreding' en wordt de eigen taal van een leerling door de OALT-docent gebruikt om aanvullende uitleg te geven bij specifieke problemen waarmee de leerling worstelt. Vaak is onvoldoende kennis van de Nederlandse taal er de oorzaak van dat een leerling de lesstof niet begrepen heeft. Maar het model kan ook worden toegepast voor leerlingen die al wat verder zijn, door hen juist extra opdrachten in de eigen taal te geven. Bovendien zou het model waarbij de OALT-docent als consulent fungeert, ook goed kunnen worden toegepast in een situatie waar niet voldoende OALT-leerkrachten beschikbaar zijn, zoals bij nieuwe taalgroepen.

Uit de verkenning in zeven gemeenten bleek dat er per gemeente en vaak ook per school of klas op verschillende manieren taalondersteuning wordt gegeven. Bijna alle ondervraagden vonden taalondersteuning een goede zaak, maar dat betekende niet dat de taalondersteuning ook zonder problemen werd uitgevoerd. Verschillende betrokkenen plaatsten kritische kanttekeningen bij taalondersteuning of uitten zelfs diepgaande twijfels. Hoe kun je goed inhoud geven aan taalondersteuning? Voor de meeste respondenten was onduidelijk wat taalondersteuning is en hoe het leerlingen kan helpen in hun ontwikkeling en prestaties. Uit de survey bleek dat er in 161 van de 186 onderzochte gemeenten op een of meer basisscholen taalondersteuning wordt gegeven. De gemeente heeft zelf doorgaans geen of heel beperkt zicht op hoe de scholen inhoud geven aan taalondersteuning. Daarvoor moeten de andere actoren dus worden benaderd.

### Reactie deelnemers focusgroepen

Veel deelnemers herkennen het uit het onderzoek naar voren gekomen beeld van enerzijds enthousiasme bij veel betrokkenen voor taalondersteuning, en anderzijds veel twijfels over het op een juiste manier kunnen bieden van taalondersteuning. Een groepsleerkracht:

*'Ja, er is veel onduidelijkheid en men heeft onvoldoende kennis. Niet iedereen weet even goed hoe je OALT in moet zetten om de ontwikkeling van kinderen te garanderen.'*

Er worden verschillende modellen door elkaar gebruikt. Een schooldirecteur:

*'Wij gebruiken alle modellen. Het hangt erg af van het beginniveau van de leerling en van de moedertaal van de leerling: dat is niet altijd Turks of Marokkaans.'*

Een groepsleerkracht werkt eveneens met verschillende modellen, maar dat hoeft niet problematisch te zijn.

*'Op onze school wordt de taalondersteuning vooral gebruikt in de zin van pre-teaching, met name op het gebied van de mondelinge taalvaardigheid. Er wordt zowel gebruik gemaakt van de eigen taal als van het Nederlands. Ook wordt er remedial teaching gegeven. De resultaten zijn ten opzichte van een aantal jaren geleden duidelijk vooruitgegaan.'*

Toch geeft een OALT-leerkracht aan dat zijn positie daardoor erg onduidelijk is.

*'In één gemeente hebben alle scholen een eigen invulling van taalondersteuning. Op de ene school ben je klassenassistent, op een andere geeft de groepsleerkracht taalondersteuning en op nog een andere school treed je op als vervanger.'*

Anderen hadden aanvankelijk wellicht hun twijfels over de waarde van taalondersteuning, maar zoals een schooldirecteur zegt, die twijfel is nu grotendeels verdwenen door de geboekte resultaten.

Hoe het beste taalondersteuning kan worden gegeven, is volgens de ene deelnemer meer situatie-afhankelijk dan volgens een andere. Er is bijvoorbeeld twijfel of taalondersteuning als *remedial teaching* voor leerlingen met een beperkte woordenschat zowel in het Nederlands als in de moedertaal, zelfs niet uit den boze is. Jonge kinderen bij wie de taalontwikkeling nog in volle gang is, zijn juist het meest gebaat bij *pre-teaching*.<sup>3</sup> Veel deelnemers aan de focusgroepen zeggen hier geen mening over te hebben, maar een meerderheid is het hiermee eens, vooral als de *pre-teaching* gepaard gaat met stimuleren van de woordenschatontwikkeling van leerlingen. Een groepsleerkracht:

*'Wij werken op onze school sinds een aantal jaren ook met pre-teaching. Sinds die tijd kun je duidelijk constateren dat de betrokkenheid van de deelnemende leerlingen is toegenomen. Ook is de beheersing van hun Nederlands verbeterd. Dat blijkt onder andere uit de toetsresultaten van de Taaltoets Allochtone Kinderen.'*



Een andere groepsleerkracht vindt een simultaan tweetalig aanbod belangrijk.

*'Het is lastig te beoordelen: naar mijn idee is het gezamenlijk aanbieden van twee talen tegelijk het beste. De kinderen horen dan de woorden in hun eigen taal en kunnen ze gelijk omzetten in het Nederlands. Het gaat samen op. De betrokkenheid is mijn inziens dan het grootst, kinderen leren dan het best.'*

Maar een schooldirecteur ziet vooral ook praktische problemen: er zijn grenzen aan wat je kunt bereiken met pre-teaching.

*'Nee, een taal aanleren kan niet op deze manier. We hebben het uitgerekend: het kan niet in de praktijk, je komt uren te kort.'*

Ook anderen hebben zo hun twijfels. Een beleidsmedewerker:

*'De wetenschappelijke onderbouwing ervan ontbreekt nog steeds. Bovendien is ook pre-teaching aan een aantal voorwaarden onderhevig, waaronder de mate van beheersing van het Nederlands (door de leerkracht) en van de eigen taal (door leerkracht en leerling).'*

Een andere beleidsmedewerker stelt zelfs dat leerlingen geen enkele baat bij een van beide modellen hebben. Enkele OALT-leerkrachten zijn het hier niet mee eens. Een van hen zegt:

*'Nee, men moet van verschillende modellen gebruikmaken, afhankelijk van het groepsniveau, de situatie en de inhoud van de lessen (de te behandelen stof).'*

Een groepsleerkracht is evenwel de volgende mening toegedaan:

*'Preventieve tutoring kan het beste in het Nederlands gedaan worden met het oog op het inslijpen van woorden en begrippen.'*

In de verkenning brachten enkele respondenten als punt van kritiek naar voren dat er soms in één gemeente per school op een heel verschillende manier inhoud wordt gegeven aan taalondersteuning. De deelnemers aan de focusgroepen is daarom de vraag voorgelegd of zij er een voorstander van zouden zijn als de gemeente voortaan bepaalt welke variant van taalondersteuning de scholen moeten kiezen. Slechts drie deelnemers aan de focusgroepen willen dat. De meesten vinden dat de school zelf, veelal in overleg met de groepsleerkracht en de OALT-leerkracht, moet bepalen hoe zij taalondersteuning geeft (tabel 3.7).

Een schooldirecteur:

*'De overheid moet afspraken maken met de schoolbesturen over de te behalen, meetbare resultaten. Hoe die resultaten behaald moeten worden, is een zaak van professionals.'*

Een andere schooldirecteur beargumenteert eveneens dat het de school is die de vorm van taalondersteuning moet bepalen.

*'Het moet wel passen in de doelstellingen van de gemeente, maar een van boven opgelegde variant*

die niet past binnen de uitgangspunten van een school, werkt niet. Wel mag aan de scholen worden gevraagd om hun visie op elkaar af te stemmen als de OALT-leerkracht op meerdere scholen tegelijk werkzaam is.'

**Tabel 3.7 Mening over wie moet bepalen welke variant van taalondersteuning (TO) er wordt gegeven, in aantallen (meer dan 1 antwoord was mogelijk)**

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
er moet één duidelijke gemeentelijke afspraak zijn voor alle scholen over de manier van TO geven	–	1	–	2	3
de school moet zelf bepalen welke variant van TO het beste is	6	8	7	5	26
de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht moeten bepalen hoe de TO het beste kan worden gegeven	2	3	1	3	9
geen reactie	1	–	–	–	1
<b>totaal</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	

Bron: SCP (OALT 2002)

Een beleidsmedewerker wil scholen eveneens die vrijheid laten, maar stelt wel dat de school geen variant mag kiezen waarvan overduidelijk is bewezen dat deze ineffectief is. De groepsleerkrachten denken dat het niet werkbaar is om op een school met verschillende varianten te werken. Het is een zaak van het hele team, zeggen de OALT-leerkrachten en de keuze voor een vorm van taalondersteuning maakt, als het goed is, deel uit van een breder taalbeleid van de school.

Er is dus duidelijk geen overeenstemming bij de deelnemers over de beste manier om taalondersteuning te geven. Desgevraagd konden de deelnemers enkele belangrijke voorwaarden noemen voor een succesvolle taalondersteuning (op enigerlei wijze). Over een aantal zaken waren de actoren het duidelijk met elkaar eens. In tabel 3.8 worden de genoemde voorwaarden samengevat.

Zo zijn een goede samenwerking en goed overleg tussen de OALT-leerkracht/taalondersteuner en de groepsleerkracht cruciaal. Ook in de verkenning en de survey kwam uitgebreid naar voren dat de kwaliteit van de OALT-leerkracht belangrijk is: niet alleen diens beheersing van het Nederlands, maar ook diens pedagogisch-didactische vaardigheden. Verder zijn ook heldere inhoudelijke afspraken over de te behalen doelen en een duidelijke taakverdeling van belang. De OALT-leerkrachten en groepsleerkrachten benadrukken het belang van goede methoden en van een geschikt programma. Een voorwaarde is ook dat de OALT-leerkracht voor 'vol' wordt aangezien en dat hij gerespecteerd wordt op school. Zij stellen verder dat aan taalondersteuning continuïteit en een minimale duur moeten worden verbonden.

**Tabel 3.8** Genoemde randvoorwaarden voor een succesvolle taalondersteuning, aantal malen genoemd:

	genoemd door actoren	aantal
goede samenwerking en overleg tussen groepsleerkracht en OALT-leerkracht en eventueel andere betrokkenen	s, b, o, g	17
kwaliteit van de OALT-leerkracht, goede beheersing Nederlandse taal en communicatie, maar ook didactisch en pedagogisch. ook: tweetalige leerkrachten	s, b, o, g	13
heldere afspraken over doelen en taakverdeling, inhoudelijke afstemming	s, b, o, g	10
een geschikt programma/methode, leermiddelen, concreet, plus het geleerde weer toepassen	o, g	10
steun en respect voor de OALT -leerkracht, volwaardig lid van het schoolteam met een waardevolle inbreng	s, b, o	6
integraal taalbeleid waarin OALT is ingebed, goed geïmplementeerd in de school, taalbeleidsplan	s, b, o	5
geschikte locatie/ruimte, voldoende tijd (minimaal tweemaal per week bijvoorbeeld) en continuïteit, veel herhaling	o, g	5
duidelijkheid van leerdoelen, meetbare resultaten en regelmatig toetsen op vorderingen	s, b, g	4
voldoende capaciteit, menskracht en inzet van alle betrokkenen	s, b, o	3
eenduidige, heldere en onderbouwde visie	s, b, o	3
onderzoek of taalondersteuning effectief is (zijn kinderen met TO beter af dan kinderen die geen TO krijgen)	g	2
open houding	s	1
breed taalaanbod	s	1
ouders moeten het belang ervan inzien en mee willen gaan in verwerving van de Nederlandse taal	s	1
OALT-leerkracht moet achter het beleid van de school staan	s	1
goede scholing voor alle betrokkenen	b	1
erkenning van de moedertaal als belangrijk middel voor taalondersteuning	o	1
duidelijkheid over de rechtspositie van OALT-leerkracht	o	1
eenduidig gemeentelijk beleid	o	1

Toelichting:

s = schooldirecteur

b = beleidsmedewerker

o = OALT-leerkracht

g = groepsleerkracht

Bron: SCP (OALT 2002)

### Reactie deelnemers groepsdiscussie

Er blijkt bij de deelnemers aan de groepsdiscussie al evenmin veel overeenstemming te zijn over de invulling van taalondersteuning. Een OALT-leerkracht ziet verschil tussen scholen die OALT niet serieus nemen en waar de leerkracht niet wordt gecontroleerd, en scholen die taalondersteuning wel serieus nemen en waar wordt gewerkt met didactische modellen zoals Taalplan, Trias en Piramide.

Maar een andere OALT-leerkracht heeft een eigen opvatting van taalondersteuning.

*‘Als ik met een groepje kinderen een Turks liedje of spelletje doe, heeft dat ook waarde voor die kinderen, waarde voor de Turkse cultuur.’*

De OALT-leerkrachten vinden dat hun taak verder gaat dan alleen taalondersteuning.  
*'Ik ga eerst met de kinderen buiten huppelen, want ze moeten me vertrouwen. Ik hoor van alles op school, ik weet meer van de kinderen dan de directeur.'*

De meningen over deze aanpak zijn verdeeld. Een schooldirecteur:

*'Maar dat is dan toch geen taalondersteuning meer?*

*Niet goed gedefinieerde regels vind ik kwalijk. Als je niet goed definieert wat je wilt bereiken met inzet van geld, weet je nooit wat het resultaat moet zijn. Ik ben zelf voorstander van een nauwe definitie van taalondersteuning.'*

Ook de beleidsmedewerker is voorstander van duidelijkheid en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van toetsing.

*'Mee eens, dan kun je mensen ter verantwoording roepen en werken met streefdoelen.'*

Een duidelijke en nauwe definitie biedt dus volgens een aantal deelnemers de mogelijkheid om het taalondersteunende onderwijs te toetsen. Toch zit niet iedereen daarop te wachten. Een groepsleerkracht:

*'Ik word ziek van al die effectieve toetsen, als Cito. Deze kinderen zullen laag scoren. Daar moet je niet naar kijken. Je moet kijken naar wat het kind heeft bereikt na acht jaar onderwijs.'*

Een schooldirecteur vindt dat echter een te verdedigende houding, want volgens hem geeft een nauwe definitie de leerkrachten juist houvast voor hun lesmethode.

*'Taalondersteuning moet omschreven worden, anders zit iedereen maar goedbedoeld te fröbelen. Het is ook beter voor de OALT-docent.'*

Er ontstaat een discussie over welke didactische methoden ingezet kunnen worden om de taalvaardigheid van kinderen op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen. Er blijkt weinig eenduidigheid te zijn in de gebruikte leermethoden. Een beleidsmedewerker:

*'Als de eigen taal goed wordt ingezet in het bestrijden van de taalachterstand, dan moet het onderwijskundig goed zijn en dan moeten we niet werken met losse briefjes met woorden daarop.'*

Er blijkt geen centraal beleid te zijn voor de lesmethode die scholen moeten hanteren.

Een OALT-leerkracht zegt daarover:

*'Per gemeente is dit anders. Het moet lokaal bepaald worden. In onze gemeente worden de voorstellen in het veld besproken en worden er verschillende modellen toegepast. Je moet het zo centraal mogelijk regelen, rekening houdend met de verschillende scholen, in de zin van of er veel of weinig Turkse of Marokkaanse leerlingen zijn.'*

Maar niet iedereen ziet heil in het centraal aansturen. Een groepsleerkracht:

*'Lukt niet, centraal aansturen. Wij werken met verschillende methoden en je hebt gewoon verschillende leerlingen. Wij bespreken de keuzes binnen de school.'*

Over het algemeen zijn de deelnemers van mening dat de invulling en uitvoering van OALT de verantwoordelijkheid is van de school, maar dat een centrale aansturing ook voordelen heeft, zoals het breder toegankelijk zijn van kennis en ervaring. Een OALT-leerkracht:

*'Centraal houden heeft voordelen: men kan ervaringen uitwisselen, er kunnen duidelijke afspraken gemaakt worden en een gezamenlijke organisatie van de scholen is ook belangrijk. Het is niet mijn wens dat er dan van hogerhand opgelegd wordt, wat er in de klas moet worden gedaan.'*

De beleidsmedewerker is het hiermee eens.

*'Scholen willen autonoom werken met verschillende methoden die passen bij de schoolpopulatie. Dat geldt dus ook voor het OALT. Als OALT-leerkracht kun je je dan aanpassen aan de schoolmethode of het schoolbeleid.'*

Een schooldirecteur weet wel hoe hij het liefste de taalondersteuning op zijn school zou willen realiseren.

*'Ik pleit voor taalondersteuning door een OALT-leerkracht in plaats van remedial teaching. Ik ben ervoor om dit in groep een tot en met acht te doen.'*

Op de school van een van de groepsleerkrachten is daarvoor ook een bewuste keuze gemaakt.

*'De OALT-leerkracht wordt gewoon ook in groep vijf tot en met acht ingezet, als daar een leerling niet meekomt. Dan begeleidt zij het kind in de eigen taal. Bij ons in de gemeente moest ook gekozen worden en uit de behoeftepeiling bleek dat ouders geen OALT na schooltijd wilden voor hun kind. De OALT-leerkracht wilde het lesschema niet veranderen en daarom is dus deze oplossing gezocht.'*

Taalondersteuning is evenwel niet voor ieder kind weggelegd. Kinderen uit de kleinere migrantengroepen hebben geen OALT-leerkracht tot hun beschikking die de moedertaal spreekt. Een groepsleerkracht heeft daar moeite mee.

*'Je hoopt maar dat Somalische kinderen geen ondersteuning nodig hebben, voor hun is er geen taalondersteuning. De overheid moet zo objectief mogelijk beleidsgeld inzetten, dus waarom dan alleen voor een groep: de Turkse wel en Somalische kinderen niet? OALT is dus een luxe voor Turkse en Marokkaanse kinderen.'*

Bovendien hebben niet alle Turkse en Marokkaanse kinderen taalondersteuning nodig. Volgens de groepsleerkracht stappen kinderen van dezelfde groep niet met gelijke kansen de school in. De OALT-leerkracht op haar school kiest evenwel voor een groepsaanpak en zij vindt het lastig om deze OALT-leerkracht ervan te overtuigen dat sommige Turkse kinderen in haar klas geen taalondersteuning nodig hebben.

*'De behoefte aan taalondersteuning moet je per kind vaststellen. Niet alle allochtone kinderen hebben een taalachterstand. Eerst vaststellen of het nodig is. Er gaat tenslotte geld en mankracht in zitten.'*

Een aantal deelnemers geeft aan dat zowel de OALT-leerkracht als de schooldirectie moeten opereren in een spanningsveld en aan hun eigen voortbestaan moeten denken. Een OALT-leerkracht pleit daarom nogmaals voor een taalbeleid.

*‘Waarom doen we het en hoe doen we het.’*

#### *Samenvattend*

De deelnemers aan de groepsdiscussie bevestigen het beeld dat taalondersteuning geen duidelijk afgebakend terrein is. Er is dus veel ruimte voor de school om naar eigen inzicht invulling te geven aan taalondersteuning. Daarentegen vindt men dat er door deze vrijheid ook te weinig uitwisseling van kennis plaatsvindt. Doordat taalondersteuning niet goed is gedefinieerd en er bijvoorbeeld ook geen toetsingscriteria zijn ontwikkeld, is het lastig te bepalen wat nu goede taalondersteuning is. Anderzijds hebben met name de groepsleerkrachten ook weerstand tegen het toetsen van de prestaties van de doelgroep leerlingen. Het stoort sommige deelnemers dat alleen de grote taalgroepen kunnen profiteren van taalondersteuning. Dit wordt vooral door groepsleerkrachten onrechtvaardig gevonden. Zij pleiten sowieso voor een individuele in plaats van een groepsgerichte benadering voor taalondersteuning.

#### *3.2.5 Modellen voor OALT-cultuureducatie: wat is goede cultuureducatie?*

Het OALT-cultuureducatie waarbij kinderen les krijgen in de thuistaal of in de formele landstaal, moet volgens de wet buiten schooltijd plaatsvinden. De wet staat de mogelijkheid toe dat ook andere instellingen dan scholen het eigentaalonderwijs organiseren. Dat zouden bijvoorbeeld welzijnsinstellingen kunnen zijn en zelforganisaties, of moskeeën. Hier gaat de voorkeur van de meeste betrokkenen, zo bleek uit de verkenning en de survey, evenwel niet naar uit.

In de zeven gemeenten in het verkennende onderzoek bleek men veel organisatorische problemen te ondervinden bij het organiseren van het eigentaalonderwijs. Bij ouders heeft het zogenoemde lespuntmodel volgens de ondervraagden niet de voorkeur: de afstanden die ze moeten afleggen om hun kind naar één locatie in de gemeente te brengen en weer op te halen, worden vaak te groot bevonden.

Twee bij de introductie van de wet gesuggereerde mogelijkheden zijn het OALT aanbieden in het kader van een brede school als een van de buitenschoolse activiteiten, en het OALT aanbieden in een verlengde schooldag. In verschillende gemeenten werd nog nagedacht over deze mogelijkheden; soms waren enkele initiatieven al van start gegaan. Maar ook aan deze organisatievorm van OALT kleefde volgens de betrokkenen een aantal bezwaren. Zo zouden kinderen in de brede school zich liever met andere activiteiten bezig willen houden dan juist met taalles.

Uit de survey bleek dat de voorkeur van gemeenten eveneens uitging naar een door de scholen georganiseerd aanbod. Slechts 20% van het eigentaalonderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van een zelforganisatie

De meeste gemeenten organiseren het aanbod van les in de eigen taal op een of meer zogenoemde lespunten in de gemeente. Op deze lespunten vindt iets meer dan

de helft van het aanbod plaats. Gemeenten en scholen kunnen het OALT aanbieden in het kader van een verlengde schooldag, of in het kader van de brede school, of op een aparte taalschool, maar deze organisatievarianten komen nog niet veel voor.

#### *Reactie deelnemers focusgroepen*

Iets meer dan de helft van de deelnemers en alle actoren herkennen het beeld: het is lastig het eigentaalonderwijs buiten schooltijd op zo'n manier te organiseren dat scholen, ouders, docenten en leerlingen daar tevreden over zijn. Maar er zijn ook deelnemers bij wie dit wel goed is geregeld. Een schooldirecteur:

*'In de behoeftepeiling hebben ouders en leerkrachten hun mening gegeven. Daar is zoveel mogelijk rekening mee gehouden. Nu wordt de organisatie overwegend positief beoordeeld. Ruim de helft van de ouders is erg gelukkig met de veranderde opzet, omdat hun kinderen nu wel kunnen deelnemen. Voorts hebben wij meteen een ouderraad voor het OALT ingesteld, waarmee we enkele keren per jaar overleggen, en die een ouderavond en andere activiteiten organiseert zoals een kinderfeest of iets speciaals op de laatste schooldag.*

*Bij ons krijgen de kinderen van de groepen zeven en acht twee keer per week na schooltijd anderhalf uur les op maandag en donderdag. De groepen vijf en zes hebben woensdagmiddag 2,5 uur les. De lessen worden gegeven op twee vaste lesputten. Op dinsdag wonen de OALT-leerkrachten de teamvergadering bij. Vrijdag zijn ze vrij.*

*De ouders hebben direct aangegeven dat ze geen lessen in het weekeinde willen, omdat de kinderen dan allerlei andere activiteiten moeten missen.'*

Een paar OALT-leerkrachten, een schooldirecteur en enkele groepsleerkrachten kunnen evenwel geen enkel voorbeeld noemen van een geslaagde manier om het OALT-cultuur-educatie te organiseren.

Andere deelnemers verwijzen naar succesvolle organisatievormen in andere gemeenten die een taalschool hebben, naar de manier waarop de kleine taalgroepen het onderwijs organiseren of naar het OALT-cultuureducatie dat in een verlengde schooldag wordt aangeboden.

De OALT-leerkrachten hebben het liefst dat er les kan worden gegeven op de eigen school, bijvoorbeeld in een verlengde schooldag.

#### *Reactie deelnemers groepsdiscussie*

In het groepsgeprek begint er direct een discussie over de definitie van 'OALT-cultuur-educatie'. De deelnemers zijn het onderling niet eens over wat een goede cultuur-educatie is. De een verstaat hier uitsluitend het onderwijzen van de moedertaal onder, een ander ziet er een breder begrip in.

Een beleidsmedewerker:

*'Het is een niemandsland. Er zijn geen doelstellingen geformuleerd. Het is moeilijk om te zeggen of het product ook wordt geleverd. De formele omschrijving luidt: het leren van de landstaal van herkomst en daarmee toegang tot de eigen cultuur krijgen. 'Cultuur' is dan weer heel vaag: dit kan aardrijkskunde, geschiedenis of godsdienst zijn.'*

Een Marokkaanse OALT-leerkracht kiest zijn eigen invulling van het vak.

*'Op mijn school gaan alle kinderen naar de moskee en leren daar Arabisch en de Koran. Dat is de wens van de ouders. Ik heb aangegeven dat ik er alleen voor de taal ben.'*

De deelnemers zijn het erover eens dat het leren van de taal met als doel het bijbrengen van godsdienst het beste buiten het basisonderwijs georganiseerd kan worden.

Er zijn in de discussie voor- en tegenstanders van het OALT-cultuureducatie. Sommigen menen dat het leren van de eigen taal het verwerven van het Nederlands hindert, anderen zeggen dat het goed beheersen van de eigen taal leidt tot een groter begrip van een tweede taal. Volgens een schooldirecteur kom je alleen uit deze controverse als je goed wetenschappelijk onderzoek zou mogen opzetten: nu heeft iedereen gelijk. Een OALT-leerkracht vindt dat zulk onderzoek geen cultuurpolitieke of ideologische achtergrond zou mogen hebben, maar dat didactische argumenten de doorslag moeten geven.

Als cultuureducatie wordt opgevat als het leren van de moedertaal, dan blijft het voor de deelnemers toch onduidelijk wat dat leren van de moedertaal dan zou moeten inhouden of welk niveau er moet worden nagestreefd. Ook vinden zij het niet duidelijk wie de doelen moet bepalen. Een OALT-leerkracht:

*'Turkse kinderen kennen de Turkse taal al, door te zingen en spelen et cetera. Maar echt het Turks leren lezen en schrijven ontbreekt. Daar is te weinig tijd voor. Je bereikt niet wat ouders in die drie, vier jaar verwachten. Als je echt de taal wilt leren, moet dat later. In het basisonderwijs moet men de Turkse taal alleen gebruiken als spreektaal en de lessen leuk houden.'*

De beleidsmedewerker vindt dit niet voldoende en verwacht meer van het eigentaalonderwijs.

*'Gezellig bezighouden vind ik te vrijblijvend. Je moet keuzes maken: wat wil ik de kinderen meegeven: de taal functioneel leren of ook schrijven en lezen, zoals de ouders willen. Wat de kinderen willen, wordt trouwens nooit aan ze gevraagd.'*

De deelnemers vinden dat de overheid in gebreke is gebleven bij het formuleren van de doelstellingen. Een OALT-leerkracht:

*'Wie bepaalt de doelstellingen van het Nederlandse taal- en rekenonderwijs? Voor OALT moet je in dezelfde context denken.'*

Een schooldirecteur is het met hem eens.

*'De kerndoelen van de verschillende vakken zijn vastgesteld door de Nederlandse overheid. Dat moet ook voor OALT gelden. De overheid is in gebreke gebleven.'*



In aansluiting hierop wordt gediscussieerd over wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor het eigentaalonderwijs. Primair vinden sommigen dat dit een taak van ouders is. Een OALT-leerkracht vindt OALT echter een recht.

*‘Cultuurondersteuning is een Nederlands recht. Het is een soort goed doel, net zoals geld geven aan een arm land. Het is in Nederland een recht om je cultuur te behouden. Identiteit is heel belangrijk voor een mens.’*

Vooral de OALT-leerkrachten nemen duidelijk de stelling in dat het eigentaalonderwijs noodzakelijk is en dat de overheid daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Andere deelnemers vinden juist dat ouders daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Een school-directeur:

*‘Waarom moeten wij – burgers – als ouders daarvoor kiezen, dit dan betalen?’*

Overheidsgelden moeten volgens een aantal deelnemers worden besteed aan datgene wat een maatschappelijk nut dient. Het feit dat kinderen van Turkse en Marokkaanse afkomst hun moedertaal goed leren spreken, daar ziet niet iedereen het nut van in voor de Nederlandse maatschappij. Voorstanders van het eigentaalonderwijs bestrijden dit argument met het feit dat bijvoorbeeld het Engels in het Nederlandse onderwijs ook verplicht wordt gesteld. Een OALT-leerkracht trekt een vergelijking met het onderwijs in het Fries.

*‘Waarom kan het Turks en Marokkaans ook niet gewoon verplicht zijn?’*

Maar andere deelnemers vinden het basisonderwijs minder geschikt om allerlei vreemde talen aan te bieden. Een schooldirecteur:

*‘De Nederlandse overheid vindt dat het Engels noodzakelijk en economisch nuttig is, en het Turks of Marokkaans niet. Je zou dit als optie mee moeten nemen in het voortgezet onderwijs. Als ouders in het basisonderwijs dit willen, dan moeten ze daar zelf voor zorgen.’*

**Samenvattend:**

Gevraagd naar gunstige organisatievormen voor het OALT-cultuureducatie noemen de deelnemers aan de focusgroepen in hoofdzaak vormen die blijkens de survey nog weinig voorkomen: in een taalschool, als bredeschoolactiviteit of in een verlengde schooldag. De OALT-leerkrachten willen het vak het liefst onder schooltijd geven. De deelnemers vinden dat de definitie van ‘cultuureducatie’ onduidelijk is en dat het OALT-cultuureducatie inhoudelijk slecht omschreven is. Daardoor is er (te) veel ruimte voor een eigen invulling van het vak door de OALT-leerkrachten. De overheid heeft het nagelaten leerdoelen te formuleren. Men zou dit graag anders zien.

De deelnemers aan de discussie zijn overigens verdeeld over een/het nut van OALT-cultuureducatie. Er is geen onderzoek dat uitsluitsel kan geven over de functie van eigentaalonderwijs bij het verwerven van een andere taal (hier: het Nederlands). Daarnaast zijn sommige deelnemers er niet van overtuigd dat dit een taak voor de overheid is.

### 3.2.6 Het gerealiseerde aanbod: de taalgroepen en het aantal leerlingen

Uit de survey bleek dat men er in de meeste gemeenten enigszins van op de hoogte is aan welke taalgroepen er wordt lesgegeven (taalondersteuning dan wel cultuureducatie), maar dat men veel minder afweet van bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat per taalgroep de lessen volgt. Veel gemeenten zijn in het geheel niet op de hoogte of men beschikt slechts over een deel van de gegevens (van enkele instellingen of enkele taalgroepen). Om enigszins een volledig beeld te krijgen van het huidige, landelijke aanbod en gebruik van het OALT, moest er voor dit onderzoek zelfs een aanvullende data-verzameling plaatsvinden, waarbij veelal direct bij de scholen in de gemeente is gevraagd naar het aantal deelnemers aan het OALT.

#### Reactie deelnemers focusgroepen

Ongeveer de helft van de deelnemers verbaast het niet dat de gemeente zo slecht zicht heeft op het aanbod en gebruik van het OALT, maar waar dat aan ligt, weet men niet goed (tabel 3.9).

**Tabel 3.9** Mening oorzaak gebrek aan informatie deelname OALT bij gemeente, in aantallen (meer dan 1 antwoord was mogelijk)

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
OALT nog maar net van start gegaan, de meeste gemeenten zijn nog bezig met gegevensverzameling de gemeente is voor informatie afhankelijk van de medewerking van scholen/instellingen	1	1	2	1	5
het aantal leerlingen per taalgroep in een schooljaar fluctueert nogal door al die verschillende organisatievormen (voor TO en CE) is het haast ondoenlijk een overzicht te krijgen de gemeente is niet geïnteresseerd in deze cijfers	3	3	1	1	8
er zijn ten opzichte van het OET(C) veel nieuwe taalgroepen bijgekomen daar kan ik geen oordeel over geven anders	1	3	1	1	6
	1	2	–	–	3
	–	–	–	2	2
	–	1	2	1	4
	4	2	2	3	11
	–	2	–	–	2
<b>totaal</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	

Bron: SCP (OALT 2002)

Een schooldirecteur spreekt van veel ambtelijke wisselingen in de gemeente. Een andere schooldirecteur oppert dat de betrokkenen in het veld wellicht helemaal geen baat hebben bij helderheid en openheid over het aantal leerlingen dat per taalgroep de lessen volgt. Een OALT-leerkracht zegt dat de gemeente eenvoudigweg niet geïnteresseerd is in die cijfers en eigenlijk ook niet in het OALT in het algemeen.

Een andere OALT-leerkracht zegt:

*'De gemeente weet het dondersgoed. Maar het geld voor OALT wordt alleen voor heel andere doelen gebruikt.'*

Een beleidsmedewerker 'relatieveert' het onderzoeksresultaat als volgt.

*'Ook in de OET(C)-periode zijn harde gegevens niet altijd beschikbaar geweest.'*

Een schooldirecteur wijt het gebrek aan overzicht aan de vaak lakse houding van de gemeente.

*'De gemeente heeft gewoon te weinig navraag gedaan in het veld. Het gaat via de besturen, die willen het geld en die zeggen: doe nou maar wat ze vragen.*

*Ik doe het in de praktijk zo: ik praat met ze mee, maak mooie rapportjes en ga ondertussen gewoon mijn eigen gang op mijn school.'*

Maar een beleidsmedewerker zegt dat bijvoorbeeld het achterhalen van de juiste gegevens ook te maken heeft met de bestuurskracht van de gemeente en dat grote gemeenten daarbij in het voordeel zijn.

*'De OALT-wetgeving is gecompliceerd, een communicatie in heldere bewoordingen ontbreekt. Een goed voorbeeld daarvan zijn de gemeenten die extra middelen uit de 10 miljoen hebben ontvangen en deze middelen willen inzetten voor taalondersteuning (dus een koppeling met het GOA). Onduidelijk is nog steeds of zij hiervoor Nederlandse leerkrachten, onderwijsassistenten, of een OALT-leerkracht kunnen inzetten. Voor het overige zit er aan de uitvoering zoals een behoeftepeiling veel werk. Voor kleinere gemeenten met een krappe bezetting is dit echt niet haalbaar.'*

Maar er zijn ook positieve voorbeelden. Een andere beleidsmedewerker:

*'Op basis van een gemeentelijke hoofdlijnennotitie voor OALT hebben de uitvoerende besturen, daarbij inhoudelijk ondersteund door een externe deskundige organisatie, per bestuur een beleidsplan opgesteld, dat door de gemeente is getoetst aan de gemeentelijke hoofdlijnen. Voorts is er overleg over de per 1 augustus 2002 af te sluiten prestatieafspraken. Daardoor is er lokaal goed zicht op het OALT-aanbod, en op de vormgeving en het gebruik van OALT.'*

De landelijke gegevens over de deelname aan het OALT, zoals gepresenteerd in de hoofdstukken 4, 5 en 8 van deel I, waren nog niet beschikbaar om aan de focusgroepdeelnemers voor te leggen. Wel zijn zij gevraagd om, weer gebaseerd op hun eigen ervaring, een inschatting te maken van de deelname van leerlingen aan het OALT in vergelijking met het OET(C) (tabel 3.10).

**Tabel 3.10** Inschatting aandeel OALT-leerlingen in vergelijking met OET(C)-leerlingen per taalgroep/herkomstland, in aantallen

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
aandeel in het OALT is groter dan bij het OET(C)	–	3	1	2	6
aandeel in het OALT is kleiner dan bij het OET(C)	2	4	1	4	11
aandeel in het OALT is even groot als bij OET(C)	3	2	2	2	9
daar heb ik geen zicht op	3	1	3	–	7
kleiner bij de grote taalgroepen en groter bij de kleine taalgroepen	1	–	–	–	1
<b>totaal</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>34</b>

Bron: SCP (OALT 2002)

Veel deelnemers schatten in dat de deelname aan het OALT veranderd is in vergelijking met het OET(C).

Een schooldirecteur:

*‘Het is toegenomen. Er zijn meer mogelijkheden gekomen die nu toegankelijk zijn voor alle leerlingen. Vroeger werden er alleen op bepaalde scholen OALT-lessen gegeven.’*

Een andere schooldirecteur:

*‘Het is minder geworden. Ik heb momenteel minder Turkse leerlingen waarvoor ik OALT heb, dan Afghaanse leerlingen waarvoor ik geen OALT heb.’*

Een OALT-leerkracht wijt de daling aan het feit dat het om een lesaanbod na schooltijd gaat.

*‘De deelname is gedaald. Doordat de lessen cultuureducatie na schooltijd plaatsvinden, is de motivatie van de kinderen minder geworden. Bij ouders is de motivatie ook gedaald in verband met het geringe aantal uren dat de kinderen les krijgen en vanwege het feit: na schooltijd.’*

### 3.2.7 De OALT-leerkrachten

De positie en het werk van de OALT-leerkrachten is met de verandering van OET(C) naar OALT sterk veranderd. De nieuwe wet stelt andere en ook meer eisen aan het vak. Bij taalondersteuning moeten groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten samenwerken en vindt er onderlinge afstemming plaats op inhoudelijk en pedagogisch-didactisch terrein. Taalondersteuning stelt bovendien ook meer eisen aan de Nederlandse taalvaardigheid en klankzuiverheid van de OALT-docenten. En voor alle leerkrachten geldt met de nieuwe wet dat zij hun bevoegdheid moeten hebben.

Maar ook het OALT-cultuureducatie is anders geworden. Dit eigentaalonderwijs lijkt nog het meest op het oude OET(C), maar is bijvoorbeeld (nog meer) los van de groepsles komen te staan en moet nu buiten schooltijd worden gegeven, soms zelfs

op een andere locatie. Verschillende respondenten in de zeven gemeenten zeggen dat de OET(C)/OALT-leerkrachten het zwaar te verduren hebben met het ingaan van de nieuwe wet OALT. Een paar ondervraagde OALT-leerkrachten zien zelf goede mogelijkheden om taalondersteuning aan te bieden. Maar uit de gesprekken blijkt ook dat bijvoorbeeld de samenwerking tussen groepsleerkracht en OALT-leerkracht nogal eens te wensen over laat.

Voor de OALT-docenten is het buitenschoolse OALT-cultuureducatie vaak weinig aantrekkelijk, zo zeggen de respondenten. Sommige docenten geven op meer dan één school les en dreigen overbelast te raken. Ze maken lange dagen en werken veelal geïsoleerd van het schoolteam. De leerlingen zijn volgens hen vaak moe en hebben moeite om na een complete schooldag de aandacht vast te houden. Veel docenten zouden niet meer gemotiveerd zijn om in deze setting les te geven en vertrekken of melden zich ziek.

Gemeenten en scholen hebben vaak moeite om goede OALT-leerkrachten te vinden die aan de juiste bevoegdheidseisen voldoen. De leerkrachten die nog niet aan de bevoegdheidseisen voor het OALT voldoen, ervaren een grote druk om voor het nieuwe schooljaar 2002/03 de benodigde diploma's en certificaten te behalen. Op basis van de verkenning werd geconcludeerd dat er een tweedeling dreigt te ontstaan tussen OALT-docenten die niet of niet op tijd aan de (bevoegdheids-)eisen en verwachtingen kunnen voldoen en docenten die wel kunnen inspelen op de nieuwe inhoud en organisatie van het vak OALT.

De gegevens die in de survey verzameld zijn, richtten zich meer op tekorten en vacatures, eventuele wachtgeldverplichtingen en ziekmeldingen. Een aantal knelpunten in de uitvoering hangen samen met het kunnen vinden van geschikte OALT-leerkrachten. De survey bood slechts een onvolledig beeld van de mate waarin OALT-leerkrachten (over- of onder-)gekwalificeerd zijn voor de (deels) nieuwe taken.

#### *Reactie deelnemers focusgroepen*

De meeste deelnemers herkennen het beeld dat uit de beide onderzoeken naar voren komt:

OALT-leerkrachten die als gevolg van de veranderingen van nieuwe en ook zwaardere eisen onder druk staan, waarbij een deel van hen wel aan de bevoegdheidseisen voldoet, maar een ander deel (nog) niet; vacatures voor OALT-leerkrachten en anderzijds het probleem van langdurig zieke OALT-leerkrachten. Alle OALT-leerkrachten herkennen de problemen. Een van hen:

*'De OALT-leerkrachten staan onder druk: veranderingen en de zwaardere eisen. Daarom zijn ze niet meer gemotiveerd.'*

Een andere OALT-leerkracht:

*'Ja, ik herken dit. Het geldt niet voor mij, maar ik kan me voorstellen dat voor een leerkracht die op meerdere scholen werkt of die geen steun krijgt van de school, het een zware taak is.'*

Een schooldirecteur:

*'In de gemeente waar ik werkte, waren veel Turkse OALT-leerkrachten. Velen waren niet capabel en wie wel capabel was, had weer loyaliteitsproblemen.'*

In tabel 3.11 worden de meningen van de deelnemers over stress en over vacatures die er zijn voor OALT-leerkrachten nog wat toegespitst. Stress voor OALT-leerkrachten doet zich bij beide varianten voor, zo stellen de deelnemers.

**Tabel 3.11** Meningen aard stress en vacatures voor OALT-leerkrachten, in aantallen

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
stress bij OALT-leerkrachten heeft met name betrekking op TO (verwachtingen, eisen en samenwerken met groepsleerkracht)	1	2	2	1	6
stress bij OALT-leerkrachten heeft met name betrekking op CE (buiten schooltijd, los van team, verschillende locaties)	–	1	2	2	5
stress bij OALT-leerkrachten heeft betrekking op zowel TO als CE	7	6	3	5	21
geen reactie	2	1	–	–	3
er zijn met name vacatures voor TO	–	1	3	–	4
er zijn met name vacatures voor CE	3	1	–	–	4
er zijn vacatures voor beide varianten	4	1	2	3	10
geen reactie	2	7	2	5	16
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

Een beleidsmedewerker:

*'De stress heeft met name betrekking op taalondersteuning, maar door cultuureducatie buiten schooltijd te plaatsen, voelen leerkrachten zich (nog) meer geïsoleerd van het team. Voorts maken zij lange dagen.'*

De deelnemers is gevraagd waarom zij denken dat er in sommige gemeenten zoveel problemen zijn met ziekmelding door OALT-leerkrachten en met wachtgeld, terwijl dit in veel andere gemeenten nauwelijks of niet speelt. Een groepsleerkracht oppert dat de slechte positie van de OALT-leerkrachten in het team daar wellicht mee te maken heeft en dat deze is terug te voeren op cultuurverschillen.

*'Het zijn over het algemeen alleen Nederlandse vrouwen waarmee Marokkaanse mannen moeten samenwerken. Uit eigen ervaring weet ik dat vrouwelijke collega's zich soms zeer arrogant en laatzinnig kunnen opstellen tegenover hun allochtone mannelijke collega's. Zeker wanneer ze de Nederlandse taal minder beheersen.'*

Een schooldirecteur zegt hierover:

*'OALT-leerkrachten moeten zich als waardevol teamlid kunnen openbaren en zich zo gewaardeerd voelen. Verder hangt het af van hoe gemeenten met OALT-leerkrachten omgaan (rechtspositie, duidelijkheid taken et cetera).'*

Een OALT-leerkracht:

*'In mijn gemeente speelt dit niet, maar ik denk dat het met de veranderingen te maken heeft, en ook met hoe de besturen en de directie tegenover dit type onderwijs staan.'*

Een beleidsmedewerker zoekt de oorzaken in de periode voordat het OALT van start ging.

*'Zaken die in het verleden zijn gebeurd, zijn hier debet aan. Bijvoorbeeld slecht werkgeverschap en nooit functioneringsgesprekken voeren.'*

Slechts één deelnemer spreekt ergens over stressbestendigheid die persoonsgebonden is. Maar het valt op dat alle actoren externe factoren als oorzaak aanwijzen. Deze hebben betrekking op de situatie waarin de OALT-leerkrachten verkeren. Zo noemen veel deelnemers als oorzaak de positie van OALT-leerkrachten op een school en vooral in het team: wordt de OALT-leerkracht gewaardeerd, dan is de kans veel kleiner dat zich problemen voor zullen doen. Ook de manier waarop de gemeente en schoolbesturen zich opstellen, is van invloed. Zo wordt helderheid verlangd over de taken van de OALT-leerkracht, de doelstellingen en de informatie over de positie en aanstelling van de leerkracht. De omstandigheden waarin OALT-leerkrachten (moeten) werken kunnen verschillend zijn; toch denken veel deelnemers, waaronder vijf OALT-leerkrachten, dat de problemen bij de OALT-leerkrachten Turks en Marokkaans het grootst zijn.

*Reactie deelnemers groepsdiscussie*

In de groepsdiscussie kwam de positie van de OALT-leerkrachten eveneens ter sprake. Een OALT-leerkracht wijt de slechte positie van de OALT-leerkrachten aan het feit dat het OALT niet serieus wordt genomen.

*'Ze moeten OALT niet in de hoek zetten. Ik werk al sinds 1986 en ik heb in al die tijd slechts één keer de inspectie gesproken. Ik heb nooit een bijeenkomst over OALT gehad. De OALT-leerkrachten werken echt heel geïsoleerd.'*

Toch geldt dat niet voor alle OALT-leerkrachten. De beide groepsleerkrachten zeggen bijvoorbeeld dat er op hun school juist wel veel onderling overleg is.

Volgens de deelnemers aan de discussie is het belangrijk dat OALT-leerkrachten worden gesteund op school. Voor het slagen van het OALT-beleid is het noodzakelijk dat het team en de schooldirectie achter het beleid staan. Een beleidsmedewerker stelt dat je het gebrek aan steun weer terug kunt zien in het hoge ziekteverzuim van OALT-leerkrachten. Een OALT-leerkracht denkt dat momenteel deze steun op de helft van de scholen ontbreekt. Een schooldirecteur vindt de inschatting dat de helft van de scholen het OALT-beleid steunt nog aan de hoge kant.

*'De OALT-leerkracht hoort in veel gevallen absoluut niet bij het team.'*

Niet alleen het wisselende beleid, de houding van de groepsleerkrachten of de onduidelijke positie van de OALT-leerkracht dragen bij aan het ziekteverzuim, ook de houding van de OALT-leerkrachten zelf is hier debet aan. Een OALT-leerkracht:

*'Ik ken OALT-leerkrachten die niet met de veranderingen zijn meegegaan en bijvoorbeeld maar weinig moeite hebben gedaan om het Nederlands onder de knie te krijgen.'*

Een schooldirecteur ziet de oorzaak van de huidige moeilijke positie van OALT-leerkrachten in het verleden.

*'Toen de OET(C)-leerkrachten hier werden aangetrokken, was dat in een politiek correcte tijd. Er werd niet getest op kwaliteit: ze werden met open armen binnengehaald. Toen kwam de omslag en mensen die nooit aan die eis hoefden te voldoen, moesten ineens het Nederlands op een zeker niveau beheersen.'*

De reden dat er niet getoetst werd en er geen eisen aan de docenten werden gesteld, was volgens een OALT-leerkracht omdat men destijds het niveau van deze OALT-leerkrachten ook helemaal niet belangrijk vond. Een schooldirecteur concludeert dat het beleid danig tekort geschoten is om de OALT-leerkrachten goed voor te bereiden op de nieuwe eisen.

*'Eerst was het puur eigen taal- en cultuuronderwijs en moest men het Nederlands op het niveau beheersen dat men contact met collega's kon hebben. Later moest men het Nederlands pas beter beheersen. Als er toen gekozen was voor goede, intensieve cursussen in een korte tijd, was dat een goede investering geweest. Maar in plaats daarvan moesten de docenten het in hun eigen tijd leren, waarin ze ook nog op huisbezoek bij de ouders van hun leerlingen moesten.'*

### 3.2.8 De OALT-middelen

In de verkenning in zeven gemeenten is niet expliciet gevraagd naar de manier waarop gemeenten en scholen de middelen voor OALT inzetten. Maar dit onderwerp kwam wel in de survey aan bod. Hieruit bleek dat meer dan de helft van de gemeenten een deel of zelfs het gehele OALT-budget toevoegt aan de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid). Toch houdt ook een deel van de gemeenten die OALT-middelen voor taalondersteuning benutten, deze middelen gescheiden van de middelen voor GOA.

Er is in de survey onderzocht hoe de OALT-middelen in de gemeente worden ingezet. Het grootste deel van het budget gaat eenvoudigweg op aan de concrete uitvoering van het OALT-cultuureducatie en -taalondersteuning. De meeste middelen gaan naar taalondersteuning, aan cultuureducatie wordt een veel kleiner deel van de middelen besteed. In een aantal gemeenten blijft een kwart van de middelen onbenut. Soms is dat vanwege nog onvervulde vacatures, maar er kunnen ook andere redenen zijn. Verder zijn er kostenposten als wachtgeld (in sommige gemeenten) en de coördinatie van het OALT, maar dit betreft slechts een klein deel van de beschikbare middelen en het speelt bovendien niet in iedere gemeente. Het minst geven gemeenten evenwel uit aan de bij- of omscholing van (OALT-)docenten. Bij 40 gemeenten maakt deze post deel uit van de OALT-uitgaven, maar gemiddeld wordt slechts 4% van het totale budget aan scholing besteed.



### Reactie deelnemers focusgroepen

De meeste OALT-leerkrachten zijn verbaasd dat het geld voor OALT, dat toch een doeluitkering is, zo vaak door gemeenten wordt toegevoegd aan het GOA-budget.

*'Ik vind het raar, want dit geld is bestemd voor OALT en niet voor GOA. Want wij hebben als OALT-leerkrachten ook een eigen ruimte nodig, nieuwe methoden, vervangende leerkrachten, nieuwe materialen, en het aantrekkelijk kunnen maken van de OALT-lessen door allerlei activiteiten te organiseren.'*

Een beleidsmedewerker:

*'Bij gebrek aan algemene, duidelijkere richtlijnen (voorschriften) en de daaraan verbonden verplichtingen, is dit dus niet verbazingwekkend.'*

De meeste actoren vinden het zelfs een logische zaak: OALT en GOA zijn nauw met elkaar verbonden en beide moeten op elkaar worden afgestemd. Een groepsleerkracht:

*'Er zijn veel raakvlakken tussen OALT en GOA en dat moet gestroomlijnd worden. GOA vind ik belangrijker. Een goede koppeling aan OALT is noodzakelijk.'*

Desgevraagd blijken de meningen te zijn verdeeld over het al dan niet bundelen van GOA- en OALT-middelen (tabel 3.12).

**Tabel 3.12 Mening over het toevoegen van OALT-middelen aan het GOA-budget, in aantallen**

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
mee eens, ook als dat alle OALT-middelen zijn	3	6	3	1	13
mee eens, maar alleen als dat niet meer dan 40-50% van de middelen is	3	2	–	3	8
niet mee eens	3	2	1	4	10
geen reactie	–	–	3	–	3
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

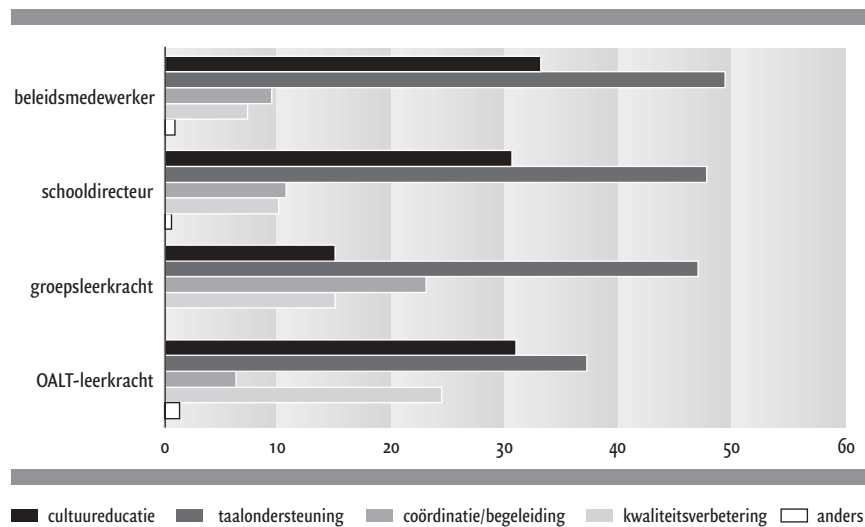
Er lijkt een redelijk draagvlak te zijn onder de deelnemers om zelfs alle OALT-middelen toe te voegen aan het GOA-budget. Vooral de schooldirecteuren voelen daar wat voor. Een van hen:

*'Ja, ook als dat alle middelen zijn. Als ze binnen het GOA maar duidelijk verantwoord worden en niet op de grote hoop verdwijnen. Tenslotte gaat het om geormerkte middelen.'*

Sommigen vinden dat slechts een beperkt deel van de middelen aan het GOA-budget mag worden toegevoegd. De OALT-leerkrachten verbinden daaraan als voorwaarde dat het niet ten koste van het OALT-cultuureducatie mag gaan. Maar er zijn toch ook deelnemers die dit een ongewenste ontwikkeling vinden. Zo wijst een beleidsmedewerker erop dat het hier om een doeluitkering gaat.

De meeste deelnemers zijn in het algemeen niet verbaasd over het feit dat het meeste geld gaat naar taalondersteuning en veel minder naar het OALT-cultuureducatie. Figuur 1 biedt evenwel een overzicht van een besteding van de OALT-middelen zoals de deelnemers aan de focusgroepen die graag zouden willen zien.

**Figuur 3-1** Overzicht van hoe de verschillende actoren bij voorkeur de OALT-middelen zouden besteden (in procenten)



Bron: SCP (OALT 2002)

Alle deelnemers zijn het erover eens dat taalondersteuning een belangrijke zaak is en dat daar dus ook een flink deel van de middelen aan besteed mag worden. Gemiddeld willen alle partijen 45% van de middelen aan taalondersteuning besteden. Maar ook de cultuureducatie wordt belangrijk gevonden; het wordt met gemiddeld 29% van de middelen bedeed. Wel hechten de groepsleerkrachten hier duidelijk minder waarde aan dan de overige deelnemers.

Aan coördinatie en begeleiding willen de verschillende actoren gemiddeld 11% besteden. De groepsleerkrachten willen duidelijk dat er meer geld voor coördinatie of begeleiding wordt vrijgemaakt. Daarnaast zou er ook meer geïnvesteerd moeten worden in kwaliteitsverbetering zoals de omscholing of bijscholing van de docenten en bijvoorbeeld de ontwikkeling van lesmaterialen. Alle partijen samen willen hiervoor zo'n 14% van de middelen reserveren. Kwaliteitsverbetering is met name ook wat de OALT-leerkrachten zelf belangrijk vinden; zij zouden hiervoor een kwart van de OALT-middelen willen benutten.

### 3.3 Conclusies

Voor de hier besproken aspecten van de uitvoering van het OALT geldt dat alle actoren de resultaten uit het verkennende onderzoek en de survey herkennen. Dat wil niet zeggen dat alle actoren ook in dezelfde mate de problematiek ervaren. Sommige deelnemers herkennen weliswaar het uit de onderzoeksresultaten naar voren gebrachte beeld, maar dit wijkt af van hun eigen situatie.

Uit de herkenningsvraag over de behoeftepeiling blijkt dat alle vier de actoren het geschetste beeld herkennen. De behoeftepeiling is vaak onvolledig gebleven, omdat ze vaak onder een beperkt deel van de potentiële doelgroepen is gehouden. Slechts een enkele deelnemer herkent deze uitkomst niet: in die gemeente verliep de peiling goed.

Het juiste criterium om vast te stellen bij welke groepen de behoefte gepeild moet worden, is volgens de deelnemers het herkomstland van de leerling (of diens ouders) of de taal die de leerling thuis spreekt. Hoe de behoefte het beste gepeild kan worden, levert een minder eenduidig beeld op. Alle actoren hechten waarde aan een schriftelijke peiling, maar daarmee mag niet worden volstaan. Mondelinge voorlichting is gezien de doelgroepen van het beleid onontbeerlijk. De gemeente en scholen moeten op dit punt samenwerken, maar ook voor migrantenorganisaties of zelforganisaties zien de focusgroepsleden een belangrijke rol weggelegd. In de behoeftepeiling zou naast het bepalen van de taalgroepen die belangstelling hebben, zeker vastgesteld moeten worden waar de ouders behoefte aan hebben: aan taalondersteuning of aan OALT-cultuureducatie?

Toch luidt de conclusie over dit aspect van de beleidsimplementatie dat de betrokkenen het weinig zinvol vinden om de behoefte aan OALT groots en onder zoveel mogelijk potentiële deelnemers te peilen, als al op voorhand duidelijk is dat slechts een deel van de behoefte aan OALT ook daadwerkelijk vervuld kan worden. Het budget is beperkt en daarnaast zijn er tekorten aan docenten die het onderwijs in de betreffende taal kunnen geven.

Verbaast het de deelnemers dat de voorkeur overwegend uitgaat naar taalondersteuning en niet naar het eigentaalonderwijs? Alle actoren hadden dit verwacht, zij het om uiteenlopende redenen, waarin zowel inhoudelijke argumenten als praktisch-organisatorische overwegingen een rol spelen. Het belangrijkste inhoudelijke argument dat de deelnemers geven, is dat men een positief effect veronderstelt van ondersteuning in de eigen taal op het leren van het Nederlands. Verder wordt als belangrijk praktisch argument genoemd dat het alternatief van eigentaalonderwijs na schooltijd voor vrijwel alle partijen onaanlokkelijk is. Eén schooldirecteur is negatief over taalondersteuning, alleen de rol van tolk heeft in zijn ogen enige waarde.

De meeste deelnemers hechten ook waarde aan het OALT-cultuureducatie. Zo zijn alle actoren van mening dat eigentaalonderwijs een referentiekader of mogelijkheden tot identificatie biedt voor de leerling en dat dit resulteert in een beter zelfbeeld.

Tevens zijn de actoren van mening dat een goed ontwikkelde eigen taal positief van invloed is op de verwerving van de tweede taal: het Nederlands. Daarnaast worden enkele functionele waarden genoemd: op het persoonlijke vlak in de communicatie tussen leerlingen en hun ouders, maar ook in termen van een sociaal-cultureel of economisch nut van meertaligen voor Nederland.

De OALT-leerkrachten geven louter positieve argumenten, maar vijf deelnemers van de andere categorieën zijn zeer negatief over het OALT-cultuureducatie: men zou hier liever geen subsidie voor uittrekken.

De situatie dat gemeenten zich in het creëren van het OALT-aanbod allereerst laten leiden door het oude OET(C)-aanbod en wachtgeld en willen voorkomen, en vervolgens praktische en organisatorische criteria hanteren, wordt door alle actoren en de meeste deelnemers herkend; maar er zijn uiteraard ook enkele uitzonderingen.

Zonder wachtgeld zijn volgens de focusgroepsleden uiteenlopende criteria ter beoordeling van een aanvraag relevant. De deelnemers hebben daar weliswaar verschillende ideeën over, maar over het algemeen vindt men vooral getalsmatige criteria belangrijk. Verder zijn de wensen en behoeften van ouders belangrijk, evenals de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde OALT-leerkrachten. Pas daarna worden andere praktische criteria en een voldoende draagvlak bij de betrokkenen genoemd.

De deelnemers aan de focusgroepen en de groepsdiscussie hebben twijfels over wat nu eigenlijk goede taalondersteuning is. Zij sluiten daarmee aan bij de bevindingen uit de verkenning en de survey. Ook kunnen de meeste deelnemers (nog) niet oordelen over de vraag in hoeverre de doelgroepen meer gebaat zijn bij pre-teaching. Een aantal van hen merkt op dat de wetenschappelijke onderbouwing hiervoor ontbreekt. Anderen zeggen daarentegen empirische bewijzen hiervoor te vinden in hun onderwijspraktijk. Pre-teaching zou vooral effect sorteren in Nederlandse taalvaardigheid en in de betrokkenheid van leerlingen bij de lessen. Maar ook andere modellen kunnen volgens de deelnemers hun nut bewijzen. Toch zijn er vooral ook veel twijfels over een juiste aanpak en methode.

Men is van mening dat de scholen en/of de OALT-leerkrachten en groepsleerkrachten samen moeten uitmaken welke variant van taalondersteuning moet worden gekozen. Slechts drie deelnemers vinden dit meer een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De autonomie van de school staat voorop, en toch wordt het voordeel van een uniform aanbod erkent. Er zijn in dat geval meer mogelijkheden om onderling kennis en ervaringen uit te wisselen.

In de eerste ronde is de bevinding voorgelegd dat het lastig is om het eigentaalonderwijs buiten schooltijd te organiseren op zo'n manier dat scholen, ouders, leerlingen en docenten daar tevreden mee zijn. Dit beeld is erg herkenbaar. Toch zijn er onder alle actoren deelnemers die dit beeld niet herkennen; hun praktijk blijkt anders te zijn. Wel komen er maar weinig voorbeelden van een succesvolle organisatie van het

buitenschoolse OALT naar voren. De deelnemers verwachten nog het meest van OALT dat wordt aangeboden tijdens een verlengde schooldag of op een taalschool.

In de groepsdiscussie kwam vooral naar voren dat er geen heldere, eenduidige doelen voor het OALT-cultuureducatie fungeren. Wellicht dat daarom het bestaansrecht door sommige participanten betwijfeld wordt. In ieder geval waren de meningen verdeeld over de vraag of dit onderwijs een taak voor de overheid behoort te zijn.

Het verbaast de focusgroepsleden niet dat veel gemeenten zo'n slecht zicht op de deelname aan OALT hebben. Niet alleen zijn gemeenten voor hun informatie afhankelijk van de instellingen en scholen, maar het aanbod kan in een jaar tijd ook sterk fluctueren. Vooral kleine gemeenten zouden bij de uitvoering in het nadeel zijn door een gebrek aan menskracht. Maar er zijn ook positieve voorbeelden, waarbij de gemeente de uitvoering zorgvuldig monitort. Gevraagd naar een schatting van de deelname aan het OALT in vergelijking met het OET(C), stellen nogal wat deelnemers dat deze veranderd is. Men baseert zich daarbij op eigen waarnemingen van enerzijds verruiming van de deelname door meer doelgroepen, en anderzijds afname door een geringe belangstelling voor het buitenschoolse aanbod.

De problematiek rond de OALT-leerkrachten die onder druk staan, veel ziekteverzuim en veel vacatures waardoor bijvoorbeeld vervanging bij ziekte niet mogelijk is, wordt door bijna iedereen herkend. De stress bij de OALT-leerkrachten heeft zowel betrekking op taalondersteuning als op OALT-cultuureducatie, zo zijn alle actoren van mening. Een enkeling vindt dat de stress bij taalondersteuning het grootst is en een ander vindt de stress bij cultuureducatie juist groter. Waar precies de vacatures liggen, kan niet iedereen goed beoordelen, maar de indruk ontstaat dat er voor beide soorten educatie OALT-leerkrachten nodig zijn. Het probleem van ziekteverzuim wijt men aan verschillende omstandigheden: de manier waarop in het verleden met de OALT-leerkrachten is omgegaan, de arbeidsomstandigheden, de eisen die aan de OALT-leerkrachten worden gesteld, hun positie en status binnen de school, het gebrek aan begeleiding en de slechte toekomstperspectieven van deze leerkrachten. Alle actoren en vrijwel alle deelnemers zoeken oorzaken in deze externe, niet persoonsgebonden factoren.

Veel gemeenten hebben ervoor gekozen de OALT-middelen toe te voegen aan het GOA-budget. Enkele OALT-leerkrachten zijn hierover verontwaardigd. Als er al middelen aan het GOA-budget worden toegevoegd, dan zou dit niet ten koste van het OALT-cultuureducatie mogen gaan. Andere deelnemers stellen eveneens een limiet aan deze verdeling. Maar dertien deelnemers vinden het zelfs verantwoord om alle OALT-middelen aan het GOA-budget toe te voegen. Voor- en tegenstanders vinden we onder alle actoren.

De vraag naar een gewenste verdeling van de OALT-middelen levert het volgende beeld op: er moet volgens de actoren zowel geld worden besteed aan taalondersteuning, als aan cultuureducatie. Taalondersteuning krijgt meer middelen en de groepsleerkrachten zouden het minst aan cultuureducatie willen besteden. Zij leggen meer

nadruk op zaken als coördinatie en begeleiding. De OALT-leerkrachten willen juist meer middelen besteden aan kwaliteitsverbetering zoals de om- of bijscholing van docenten en de ontwikkeling van lesmaterialen.

## Noten

- 1 Soms wordt in samenvattende tabellen het aantal deelnemers aan de focusgroepen vermeld dat een bepaalde mening is toegedaan. Deze aantallen zijn bedoeld om een eventueel patroon in de antwoorden van de verschillende actoren aan te geven, maar alle reacties zijn uiteraard even 'waar', ook als slechts één deelnemer een bepaalde mening is toegedaan.
- 2 Zie tabel 3.11 hoofdstuk 3 deel 1 van dit rapport.
- 3 Deze mening is bijvoorbeeld verwoord door een medewerker van een schoolbegeleidingsdienst in het blad Toon, september 2001, p. 12-13: alleen pre-teaching is voor jonge kinderen geschikt.





## 4 OALT nu en in de toekomst

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de deelnemers aan de focusgroepen uitvoerig aan het woord gekomen over enkele belangrijke onderwerpen van het OALT-beleid. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op een algehele beoordeling van het OALT, zowel van de huidige onderwijspraktijk als van het OALT-beleid. In beide rondes, de schriftelijke ronde en het groepsgesprek, zijn de deelnemers gevraagd het OALT te beoordelen, mede in relatie tot het vroegere OET(C). Bovendien zijn de deelnemers gevraagd enkele suggesties voor verbetering te doen. De deelnemers aan dit onderzoek zijn niet de enigen die ideeën hebben over hoe het beter kan. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan twee alternatieve modellen die voor het OALT zijn ontwikkeld: een voorstel voor OALT op een aparte taalschool en een voorstel voor meertalig basisonderwijs.

De resultaten worden zoveel mogelijk weergegeven in volgorde van uitgevoerde onderzoeksactiviteit: eerst nog wat uitkomsten van de survey (alleen in paragraaf 4.2), dan de reactie van de deelnemers aan de eerste focusgroepronde en ten slotte een weergave van de groepsdiscussie over het betreffende onderwerp.

In paragraaf 4.2 wordt een impressie gegeven van de opvattingen van de deelnemers aan de focusgroepen over het huidige OALT. De respondenten van de survey hebben indirect eveneens hun mening gegeven door te reageren op stellingen. De paragraaf begint met deze reactie van responderende beleidsmedewerkers, uitgedrukt in enkele stellingen over het OALT. In deze paragraaf wordt zowel ingegaan op de waarde die men aan OALT toekent, als op de knelpunten die men signaleert in de dagelijkse praktijk.

Paragraaf 4.3 geeft de suggesties voor verbeteringen weer en de reacties van de deelnemers op de vraag of OALT nog wel toekomst heeft. In paragraaf 4.4 worden de alternatieven besproken voor de huidige organisatie van het eigentaalonderwijs: een voorstel voor een taalschool en een voorstel voor meertalig basisonderwijs. Het voorstel voor een aparte taalschool kwam in beide rondes aan bod; het voorstel voor meertalig basisonderwijs kwam alleen in de groepsdiscussie ter sprake.

Paragraaf 4.5 bevat de conclusies.

### 4.2 OALT nu

#### 4.2.1 De waardering van OALT

De deelnemers aan de focusgroepen hebben zich uitgebreid uitgesproken over de waarde die men aan OALT-cultuureducatie of -taalondersteuning toekent. Maar ook in de survey onder gemeenten is, zij het meer indirect, de mening van respondenten (vrijwel uitsluitend gemeentelijke beleidsmedewerkers) gepeild.

### Reactie respondentent survey

De respondenten konden reageren op een aantal stellingen en aangeven in welke mate zij het eens dan wel oneens zijn met de bewering. Deze stellingen zijn goeddeels ontleend aan de verkenning in zeven gemeenten. Er zijn in de meningen van de respondenten een paar patronen in attitudes te herkennen. Tabel 4.1 laat een aantal beweringen zien die feitelijk een actieve en positieve houding weerspiegelen bij de implementatie van het OALT-beleid. Deze gemeenten lijken vol zelfvertrouwen en in goede samenwerking met de doelgroepen het OALT-beleid uit te voeren.

**Tabel 4.1 Attitude OALT (in procenten)**

actief en positief	(zeer) eens	(zeer) oneens	eens noch oneens
Een OALT-beleid dat door de gemeente en schoolbesturen ontwikkeld wordt, heeft de voorkeur boven een beleid waarbij het initiatief bij migrantenorganisaties en zelforganisaties ligt.	57	21	22
Voor de emancipatie en integratie van allochtone leerlingen in de Nederlandse samenleving moet er in het onderwijs blijvend aandacht zijn voor de eigen taal en cultuur van deze leerlingen.	55	21	24
Als het echt om de concrete invulling van het OALT-beleid gaat, dan zijn allochtone ouders in deze gemeente cruciaal.	53	16	31
Deze gemeente heeft een heldere visie op OALT: hoe het OALT eruit moet zien en waarin de waarde van het OALT ligt.	52	18	30
Nu de gemeente verantwoordelijk is voor het OALT-beleid, heeft het OALT meer kans om een succes te worden dan toen dit een taak voor de rijksoverheid was.	48	19	33
De OALT-planprocedure en de daarin onderscheiden stappen vormen een heldere richtlijn die de gemeente houvast biedt bij het uitvoeren van het beleid.	44	26	30
De in deze gemeente uitgevoerde behoeftepeiling bleek een uitstekende basis voor het OALT-beleid en voor het realiseren van een OALT-aanbod.	43	19	38
Wij hebben er als gemeente alle vertrouwen in dat we nog in deze planperiode erin zullen slagen een effectief OALT-beleid te voeren.	42	20	38
$\alpha = -.74$			

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Heel anders is de houding die blijkt uit de volgende beweringen (tabel 4.2). De beleidsmedewerkers die hier hoog op scoren, hebben moeite de wet uit te voeren en willen deze taak eigenlijk ook niet echt. De beleidsmedewerkers voelen zich te zeer ingeperkt door de condities waaronder ze het beleid moeten zien uit te voeren.

**Tabel 4.2 Attitude OALT (in procenten)**

	(zeer) eens	(zeer) oneens	eens noch oneens
<b>moeite met de uitvoering</b>			
Oorzaken van problemen bij de uitvoering van het OALT-beleid liggen vooral op het niveau van:			
– de landelijke politiek;	75	20	5
– de randvoorwaarden;	76	11	13
– de wet zelf.	69	9	22
De effectiviteit van het gemeentelijke beleid wordt beperkt door de aanwezigheid van leerkrachten die veelal niet voor de nieuwe taken geschikt zijn, maar die niet kunnen worden ontslagen.	65	14	21
Met het decentraliseren van het OALT-beleid heeft het rijk de problemen rond OALT/OET(C) eenvoudigweg afgewenteld op de gemeente.	63	15	22
$\alpha = -.78$			

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

Er zijn gemeenten die zonder meer sceptisch staan tegenover het OALT. De onderstaande beweringen genieten bij die gemeenten enige steun (tabel 4.3). Zo vindt men eigenlijk dat het leren van de eigen taal niet de verantwoordelijkheid is van de overheid maar van de ouders. Men is sceptisch over het voortbestaan van het OALT-cultuur-educatie.

**Tabel 4.3 Attitude OALT (in procenten)**

	(zeer) eens	(zeer) oneens	eens noch oneens
<b>sceptis</b>			
Het aanleren van de eigen taal en cultuur van een leerling is primair de verantwoordelijkheid van ouders en niet van de school of de overheid.	57	31	12
Op termijn zal het OALT-cultuureducatie volledig uit het onderwijs verdwijnen.	56	17	27
Gezien de ernst van de onderwijsachterstanden van grote groepen allochtone leerlingen in het basisonderwijs, is het investeren van tijd en middelen voor het leren van de eigen taal en cultuur een luxe, die de overheid en scholen zich niet kunnen permitteren.	38	44	18
Taalondersteuning is een zaak die goed is voor leerlingen en cultuureducatie is een zaak die goed is voor de ouders van die leerlingen.	36	34	30
$\alpha = -.79$			

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

De meningen van de respondenten van de survey lopen dus nogal uiteen, ondanks het feit dat er ook samenhang in de meningen zit. Zo hebben de beleidsmedewerkers in maar liefst driekwart van de onderzochte gemeenten moeite met de uitvoering van OALT en wijten zij dat aan de landelijke politiek, de randvoorwaarden waaronder het beleid moet worden uitgevoerd, en aan de wet zelf.

Bovenstaande meningen zijn evenwel beperkt gebleven tot enkele patronen in schriftelijk voorgelegde stellingen. De focusgroepdeelnemers waren veel vrijer om zich over dit onderwerp uit te spreken. Allereerst volgt nu de reactie van de deelnemers aan de eerste ronde.

### Reactie deelnemers focusgroepen eerste ronde

De deelnemers zijn zeker niet enthousiast over de huidige situatie. Slechts twee schooldirecteuren, één OALT-leerkracht en één groepsleerkracht zijn wel tevreden over het OALT.

De OALT-leerkracht:

*'Ik denk dat er heel negatief naar het OALT wordt gekeken, terwijl het heel nuttig kan zijn. Er wordt te veel geklaagd. Als ik naar mijn eigen situatie kijk, dan vind ik het heel goed gaan.'*

De tevreden groepsleerkracht:

*'De ervaringen op onze school zijn positief: er is een goede samenwerking tussen de OALT-leerkrachten en de groepsleerkrachten. De OALT-leerkrachten zijn duidelijk in het team geïntegreerd.'*

Maar de andere deelnemers vellen een negatief oordeel over het huidige OALT. Zo wordt de tweeledigheid van het beleid door alle actoren negatief beoordeeld.

Een schooldirecteur:

*'De combinatie van taalondersteuning en cultuureducatie is niet goed. De doelstellingen zijn te verschillend. Taalondersteuning hoort thuis in GOA. Cultuureducatie verdient een eigen, bredere aanpak.'*

Voor de beleidsmedewerkers zijn erg negatief. Een van hen zegt dat de fout in het beleidsontwerp zit.

*'Het is te ingewikkeld. Bij de ontwikkeling van het beleid had men te weinig oog voor de praktijksituatie van de leerling en van de OALT-leerkracht.'*

Een andere beleidsmedewerker is het daarmee eens.

*'De huidige situatie kent veel tekortkomingen als resultaat van het zwalkende OALT-beleid (voorheen OET(C)). De doelstellingen van het eigentaalonderwijs zijn de afgelopen jaren steeds veranderd om het beleid maar te handhaven. Dit is een verkeerde manier om beleid te handhaven. Bovendien is een wet die de mogelijkheid biedt om geld in te zetten voor taalondersteuning en cultuureducatie te breed: het verschil tussen beide varianten is aanzienlijk. Het deel taalondersteuning zal zo snel mogelijk ondergebracht moeten worden onder de kaders van het GOA-beleid.'*

Toch is een andere beleidsmedewerker weer iets genuanceerder over het beleid.

*'Op zich zijn de ideeën achter het huidige OALT goed, maar door de erfenis uit het verleden niet altijd even gemakkelijk te realiseren. Dit geldt zeker gelet op de bij ouders levende ideeën over OALT. De schoolbesturen zouden het om onderwijsinhoudelijke redenen en ondanks de ervaren knelpunten, betreuren als OALT (ook OALT-cultuureducatie) zou verdwijnen. Zij vinden dat een goede beheersing van de eigen taal belangrijk is voor het leren van het Nederlands als tweede taal en het bevorderen van eigen identiteit bij leerlingen.'*

De OALT-leerkrachten zijn eveneens vrij negatief en brengen naar voren dat hun positie onzeker is en dat de richtlijnen onduidelijk zijn. Zij stellen dat de taak van de OALT-leerkracht bij taalondersteuning onduidelijk is en dat bijvoorbeeld één uur per week voor het naschoolse OALT-cultuureducatie veel te weinig is om de leerlingen nog iets bij te brengen. De groepsleerkrachten benadrukken het nut van taalondersteuning, maar zouden daarnaast toch graag zien dat er onderzoek wordt verricht naar het rendement of de effectiviteit van taalondersteuning.

#### *OALT vergeleken met OET(C)*

Als de deelnemers wordt gevraagd het huidige OALT te vergelijken met het vroegere OET(C), dan blijven één OALT-leerkracht en één schooldirecteur van mening dat geen enkel aspect van het huidige OALT positief is. De andere deelnemers noemen verschillende aspecten van het OALT die ze beter vinden dan vroeger. Zo vindt men het positief dat er nu in het OALT in principe voor meer taalgroepen ruimte is dan vroeger in het OET(C), dat immers slechts op een beperkt aantal doelgroepen was gericht. Ook het feit dat OALT-cultuureducatie niet langer onder schooltijd plaatsvindt, waardoor de leerlingen niets van het reguliere curriculum hoeven te missen, wordt door alle actoren positief gewaardeerd. De waardering voor OALT betreft met name de mogelijkheid om taalondersteuning te geven en het feit dat dit deel kan uitmaken van een integraal taalbeleid. Vooral de groepsleerkrachten zeggen hier de directe, gunstige resultaten van te zien.

Het duidelijk scheiden van taalondersteuning en OALT-cultuureducatie wordt door enkele deelnemers gewaardeerd; dit geldt ook voor het feit dat er nu gekozen kan worden tussen beide varianten. Twee OALT-leerkrachten zeggen dat er over OALT meer wordt gesproken en dat er nu meer erkenning is voor OALT dan er destijds was voor het OET(C).

Tabel 4.4 vat de positief gewaardeerde aspecten nog eens samen.

Tabel 4.4 Positieve aspecten van OALT in vergelijking met OET(C)

	genoemd door actoren	aantal
OALT is breder toegankelijk, voor meer nieuwe taalgroepen	s, b, o	7
OALT intervineert niet met het gewone curriculum zoals OET(C), de kinderen hoeven geen lessen te missen, omdat OALT-cultuureducatie buiten schooltijd plaatsvindt	s, b, o, g	6
de aandacht voor taalondersteuning, voor een taalbeleid, de mogelijkheid voor een integrale benadering waarvan taalondersteuning deel uitmaakt	s, b, g	4
de betrokkenheid van leerlingen neemt toe, het biedt ze houvast, het is effectiever	b, g	4
het duidelijke onderscheid tussen taalondersteuning en cultuureducatie	b, o	3
er is meer zicht op OALT en wat daarin belangrijk is	b, g	2
de mogelijkheid om te kiezen, les in een andere taal hoeft niet meer	s, b	2
OALT is beter georganiseerd en doelgerichter	s, o	2
er is meer erkenning binnen de scholen voor OALT, er wordt veel meer gepraat over OALT	o	2
de samenwerking tussen OALT-leerkracht en groepsleerkracht	g	2
OALT-leerkrachten krijgen een belangrijkere plek in het onderwijs	b	1
de nadruk op de onderbouw (groep 1 tot en met 4)	s	1
er moet een motivatie zijn	s	1
er zijn geen positieve aspecten aan OALT	s, o	2

Toelichting:

s = schooldirecteur  
b = beleidsmedewerker  
o = OALT-leerkracht  
g = groepsleerkracht

Bron: SCP (OALT 2002)

#### Reactie deelnemers groepsgesprek

Ook de deelnemers aan het groepsgesprek waarden enkele aspecten van het huidige OALT. Maar men legt daarbij verschillende accenten. Zo zijn de deelnemers aan het groepsgesprek duidelijk verdeeld over de vrijwel exclusieve waardering voor taalondersteuning. Een Turkse OALT-leerkracht:

*'Schooldirecteuren kijken met een bepaalde bril, ik kijk als Turk. Ik ben de eerste die wil dat onze kinderen de Nederlandse taal goed leren, dat is een voorwaarde om in deze samenleving vooruit te komen. Maar om alles op taalondersteuning te zetten, dat is te eenzijdig. Ik ben het eens met: prioriteit bij de Nederlandse taal, maar je moet ook verder kijken.'*

De voorstanders van uitsluitend taalondersteuning zijn van mening dat taalondersteuning positieve effecten heeft op de schoolresultaten van de kinderen. OALT-cultuureducatie interfereert daarentegen volgens hen met onderwijsachterstandbestrijding. Een schooldirecteur licht dit toe:

*'Wanneer je ergens geld in investeert, moet dat terug te zien zijn. Het gaat om geld van de rijksoverheid. Je gaat uit van een positief effect en dat moet te meten zijn in het schoolresultaat. Alleen als aangetoond wordt dat cultuureducatie goed is voor de carrière van de kinderen, dan zeg ik: ja.'*

De tegenstanders van uitsluitend taalondersteuning vinden dit onterecht. De Turkse OALT-leerkracht:

*'Het moet een en/en-beleid zijn. Ik vind het belangrijk dat mijn kinderen de taal van hun ouders en grootouders leren spreken. Heel simpel, als erkenning. Net als dat ze Engels en Frans leren. Toen ikzelf Turks leerde, ging er een wereld voor me open.'*

Een schooldirecteur valt hem bij. Ook hij erkent de waarde van OALT-cultuureducatie.

*'Ik ben ook een voorstander van het OALT-cultuureducatie als het leren lezen en schrijven. Je moet in je eigen taal kunnen praten en denken, dat is goed voor je sociale leven en ook stimulerend voor het leren van het Nederlands.*

*De tegengeluiden staan vaak onder invloed van praktische argumenten. Men is tegen OALT-cultuureducatie vanwege de organisatie ervan en niet zozeer omdat zij er onderwijsinhoudelijk tegen zijn. Die directeuren willen gewoon hun eigen schooltje beschermen.'*

Het argument dat het leren van de eigen taal leidt tot een betere verwerving van het Nederlands, wordt door een andere schooldirecteur betwist. Een beleidsmedewerker zegt daarop:

*'Het tegendeel is ook niet bewezen.'*

Om het nut van OALT te bewijzen, worden door de deelnemers vooral instrumentele redenen aangevoerd. Een schooldirecteur:

*'Alleen al het feit dat er iemand in de school rondloopt die de eigen taal en cultuur kent van de kinderen die als kleuter nog nooit Nederlands hebben gesproken.'*

Een OALT-leerkracht heeft volgens de deelnemers meerdere functies. Hij of zij is niet alleen onderwijzer, maar dient ook als rolmodel waarin de allochtone kinderen zich kunnen herkennen en bij wie zij terecht kunnen met hun problemen. Een schooldirecteur:

*'Ik vind dat OALT in zijn huidige vorm moet verdwijnen. Maar het is buitengewoon zinnig om cultuurondersteuning te hebben, als kinderen dan beter functioneren in de maatschappij. Het idee an sich is wel zinvol, alleen de uitvoering is krakkemikkig.'*

Toch wordt het telkens weer moeten aantonen dat eigentaalonderwijs een bestaansrecht heeft, door de voorstanders ervan als vermoeiend en discriminerend ervaren.

Een Turkse OALT-leerkracht:

*'Kinderen moeten opgevoed worden tot Nederlandse burgers en moeten de eigen cultuur en identiteit ook meekrijgen. Mijn kinderen moeten Nederlandse burgers worden met een stukje Turkse achtergrond. Je moet niet zeggen of of. Er vraagt toch ook niemand: heeft Engels of wiskunde bestaansrecht?'*

Maar bij de stellingname dat Turks noodzakelijk is in de ontwikkeling van Turkse kinderen worden ook vraagtekens gezet, bijvoorbeeld door een schooldirecteur.

*'In het vervolgonderwijs kun je zelf een taal kiezen, maar is dat ook echt belangrijk voor het basisonderwijs?'*

De OALT-leerkracht is echter van mening dat je al op de basisschool moet beginnen met het leren van de eigen taal en dat je dus op de basisschool daarvoor ook de middelen en tijd moet reserveren. Volgens de OALT-leerkracht heeft alles te maken met de waarde die aan bepaalde talen wordt toegekend.

*'Want waarom kan mijn kind van tien wel Engels en geen Turks leren?'*

De meningen blijven verdeeld over OALT, maar toch krijgen niet alleen enkele instrumentele aspecten van het OALT waardering. Veel deelnemers zeggen het OALT ook op inhoudelijke gronden te waarderen. Daarnaast blijven er kritische geluiden over de waarde of het nut van eigentaalonderwijs in de basisschoolperiode.

#### 4.2.2 Knelpunten

Uit de verkenning in zeven gemeenten bleek dat op alle niveau's – van het lokale bestuur, de schoolbesturen, de scholen, de klas en leerkrachten – zich belemmeringen voordoen in de uitvoering van het beleid en in het organiseren en inhoud geven aan de OALT-lessen. In het onderzoeksrapport zijn de gesignaleerde knelpunten uitgesplitst naar belemmeringen in de uitvoering van het OALT-cultuureducatie en -taalondersteuning. De knelpunten waren omvangrijk en van uiteenlopende aard.<sup>1</sup> In de survey onder gemeenten zijn deze knelpunten voorgelegd en was er tevens ruimte voor de respondenten om ook andere knelpunten toe te voegen. Slechts enkele gemeenten hebben geen problemen; de meeste gemeenten noemen verschillende knelpunten bij de uitvoering van het beleid. De knelpunten concentreren zich rond de positie en kwaliteiten van de docenten, een gebrekkig draagvlak of animo voor OALT en de landelijke regelgeving die gemeenten als te inperkend ervaren. In de voorgaande hoofdstukken zijn al impliciet of expliciet verschillende knelpunten in de uitvoering van het OALT-beleid naar voren gekomen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de knelpunten die de deelnemers aan de focusgroepen ervaren.

#### *Reactie deelnemers focusgroepen*

Bijna alle deelnemers herkennen de knelpunten die in eerder onderzoek zijn genoemd. Maar dat wil niet zeggen dat alle zaken ook in hun situatie spelen. Twee schooldirecteuren zeggen dat ze het hierboven geschetste beeld wel van andere scholen herkennen, maar niet van hun eigen school.

Volgens sommige deelnemers zijn de knelpunten het meest nijpend bij taalondersteuning, volgens anderen zijn de knelpunten juist bij het OALT-cultuureducatie nijpender. De beleidsmedewerkers vinden de problemen bij cultuureducatie groter en de schooldirecties en groepsleerkrachten neigen ertoe de problemen bij taalondersteuning juist groter te vinden (tabel 4.5).



Tabel 4.5 Mening over de ernst van knelpunten bij beide OALT-varianten (in aantallen)

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
de knelpunten zijn het grootst bij taalondersteuning	3	4	4	1	12
de knelpunten zijn het grootst bij cultuureducatie	5	2	2	3	12
de knelpunten zijn bij beide varianten even groot	1	3	1	3	8
geen reactie	–	1	–	1	2
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

De deelnemers noemen verschillende knelpunten die ook in de verkenning in zeven gemeenten en in de survey zijn gesignaleerd. Bij het OALT-cultuureducatie zijn dat de problemen met vacatures en het feit dat de educatie na schooltijd plaatsvindt, waardoor er ook weinig zicht is op hetgeen zich in de les afspeelt. Bij taalondersteuning ligt het knelpunt in de (te hoge) eisen die taalondersteuning aan de (OALT-)leerkrachten stelt.

Een ander knelpunt betreft het gebrek aan samenwerking tussen de groepsleerkracht en de OALT-leerkracht en enige territoriumdrift als het om het geven van taalondersteuning gaat. Een schooldirecteur:

*‘Goede ruimte is vooral bij taalondersteuning een probleem. Het medegebruik van lokalen door de OALT-leerkracht is voor de groepsleerkrachten wel eens een probleem.’*

Een andere schooldirecteur is juist erg enthousiast over de taalondersteuning op zijn school.

*‘Ik ervaar geen knelpunten, omdat ik een geweldige Turkse OALT-leerkracht heb die volgens onze visie taalondersteuning biedt aan ongeveer 45 leerlingen. Ik mis echter taalondersteuning voor alle andere allochtone leerlingen (ongeveer 60) met andere nationaliteiten.’*

Gevraagd naar de echt onoverkomelijke knelpunten in hun eigen situatie, noemen de deelnemers verschillende zaken. Onoverkomelijk voor een schooldirecteur en een beleidsmedewerker zijn de niet te vervullen vacatures voor OALT. De groepsleerkrachten achten de gebrekkige taalvaardigheid van de OALT-leerkrachten en de in hun ogen tekortschietende pedagogische kwaliteiten onoverkomelijk. De OALT-leerkrachten ervaren vooral te veel druk om zowel taalondersteuning als OALT-cultuureducatie te geven, teamvergaderingen bij te wonen en vaak ook nog op meer dan een school te werken. Ze vinden het problematisch dat er voor hen geen invallers zijn als zij een keer verstek moeten laten gaan. Een OALT-leerkracht geeft de suggestie dat er beter een aparte docent voor taalondersteuning kan komen en een andere docent voor het OALT-cultuureducatie. Hij acht beide varianten voor één docent te veel en te zwaar.

Een beleidsmedewerker loopt in zijn werk tegen het volgende probleem aan.

*‘Onoverkomelijk in mijn situatie is de aanname – bij sommige betrokkenen – dat het eigentaal- onderwijs een overbodige luxe is, die maar bekostigd en georganiseerd moet worden door de doelgroepen zelf.’*

Deze knelpunten hinderen de deelnemers bij de uitvoering van het OALT. Het zijn voor hen situatiegebonden knelpunten, maar deze lijken zich niet te onderscheiden van de al eerder genoemde, meer algemene knelpunten in het OALT.

#### *Reactie deelnemers groeps gesprek*

Ook in de groepsdiscussie werden door de deelnemers diverse knelpunten naar voren gebracht die men in de dagelijkse praktijk van het OALT ervaart. Tijdens de bijeenkomst is er eerst een inventarisatie gemaakt van de knelpunten per actor, om vervolgens gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.

De groepsleerkrachten zien vooral praktische problemen:

- de houding van de OALT-leerkracht waar zij mee samenwerken;  
*‘Deze houdt te zeer vast aan het oude OET(C).’*
- de invloed van OALT op de dagindeling van de klas;  
*‘Je moet rekening houden met de aan- en afwezigheid van de kinderen. Vooral in groep drie en vier is dit een knelpunt.’*
- het aanwennen van een nieuwe lesmethode;  
*‘We zijn nu gestart met Kaleidoscoop, daar moet je nog je weg in vinden.’*
- een algeheel coördinatieprobleem bij het organiseren van de eigen les en de OALT-les.

De OALT-leerkrachten zien veelal als probleem dat ze een te geïsoleerde positie binnen de school innemen en dat hun arbeidsomstandigheden zijn verslechterd. Ze noemen:

- het missen van de teamvergaderingen, omdat ze vaak op meer dan een school werken;
- langere werktijden omdat de lessen buiten schooltijd worden gegeven;
- de niet behulpzame houding van de directie of de rest van het team;
- het feit dat de leerlingen na 15.00 uur hun concentratie missen;
- beperkte middelen voor materialen en dergelijke;
- het feit dat men geen eigen lokaal heeft.

De schooldirecteuren onderschrijven de door de OALT-leerkrachten genoemde knelpunten en hebben daarnaast met personele problemen te maken. Ze noemen de volgende knelpunten:

- drie van de hierboven genoemde punten: teamvergaderingen, lokalen, houding;
- een tekort aan personeel;
- de onwil van de groepsleerkrachten om met de OALT-leerkracht samen in hetzelfde lokaal te werken.

De beleidsmedewerker noemt knelpunten die wat verder afstaan van de directe onderwijspraktijk. Hij stelt dat:

- de huidige OALT-middelen niet toereikend zijn, vooral als je rekening houdt met de toename van het aantal leerlingen;
- monitoring- en evaluatie-instrumenten voor het OALT-beleid ontbreken;
- de vrijblijvendheid in het formuleren van OALT-doelen groot is, met als gevolg een te geringe effectiviteit;
- het OALT-beleid onduidelijk is;
- er problemen zijn rond het dienstverband van de OALT-leerkracht.

Het zijn complexe problemen. Vooral de positie van de OALT-leerkrachten vindt men problematisch.

De beleidsmedewerker denkt dat hier meer duidelijkheid over moet komen.

*‘De OALT-leerkracht zou heel gelukkig zijn met meer duidelijkheid omtrent zijn rechtspositie.’*

Een schooldirecteur:

*‘De eisen die nu worden gesteld aan een OALT-leerkracht zijn dermate hoog dat deze leerkracht net zo goed groepsleerkracht kan worden. Naar mijn inschatting zullen degenen die kunnen, dan ook kiezen voor een dergelijke baan.’*

Een OALT-leerkracht:

*‘Maar wat verwacht je van een man boven de 55 jaar? Moet hij ineens Nederlands leren spreken en met kleuters van vier jaar gaan werken?’*

Een schooldirecteur lijkt dat niet zo’n probleem. Maar een andere OALT-leerkracht ziet slechts als oplossing:

*‘Een goed sociaal plan maken.’*

De deelnemers aan de discussie herkennen kortom de knelpunten op de verschillende niveau’s en hebben ook begrip voor elkaars standpunten. Men is het erover eens dat er iets moet gebeuren voor de OALT-leerkrachten; zij ervaren immers de meeste of de meest ingrijpende knelpunten. Het gesprek staakt evenwel als het erom gaat een oplossing voor dit probleem en voor andere knelpunten te bedenken.

#### 4.3 Hoe kan het beter?

##### 4.3.1 Voorgestelde verbeteringen

De deelnemers aan de groepsdiscussie wisten niet goed een antwoord te geven op de vraag naar verbetering van het huidige OALT. De deelnemers aan de eerste, schriftelijke ronde spreken zich hierover wel uit. Er worden door hen verschillende suggesties gedaan. Ze worden hier per actor weergegeven.

### De schooldirecteuren

De schooldirecteuren benadrukken een verdergaande scheiding van OALT-cultuur-educatie en -taalondersteuning. Een van hen:

*‘Er moet een ontkoppeling plaatsvinden van taalondersteuning en cultuureducatie.*

*Taalondersteuning moet worden ondergebracht in het GOA. Een voorwaarde is dat er duidelijke bekwaamheidseisen komen voor de leerkrachten – en dat kunnen andere zijn dan voor de cultuureducatie – een duidelijke positiebepaling in het GOA (je moet oppassen dat het niet wordt weggesaneerd) en integreren in het schoolbeleid. De cultuureducatie moet mijns inziens breder worden opgezet: er moet een verruiming komen van de leeftijd, het zou toegankelijk moeten zijn voor iedere belangstellende en niet alleen voor de eigen taalgroep en het moet geïntegreerd worden in het totale cultuurbeleid: dus cultuur in de brede zin van het woord en niet alleen taal.’*

Een andere schooldirecteur wil alleen de taalondersteuning behouden en integreren in een NT2-onderwijs.

*‘Naar mijn inzicht dient OALT als aparte aanpak te verdwijnen. De inspanningen dienen erop gericht te zijn OALT te integreren in het NT2-onderwijs. Begonnen moet worden het rendement in kaart te brengen van de verschillende didactische aanpakken die in het kader van OALT zijn ontwikkeld. Dit rendement dient uitsluitend op het gebied van de beheersing van de Nederlandse taal te worden gemeten.’*

Voor een andere schooldirecteur zou de pre-teaching uitgebreid mogen worden tot groep acht. Er moet onderling meer op elkaar worden afgestemd, is de overtuiging van een schooldirecteur. Het is in zijn ogen vooral een kwestie van overleg, van een goede communicatie, en ook van de bereidheid te veranderen. Een andere schooldirecteur stelt dat OALT geïntegreerd moet zijn in de hele school en voor het hele team een vanzelfsprekend onderdeel van het werk moet zijn. Er is volgens een schooldirecteur op dit punt bij taalondersteuning nog veel winst te behalen.

*‘Voor taalondersteuning kan de afstemming in de scholen nog geoptimaliseerd worden. De pre-teaching heeft bij ons duidelijk effect, maar nog niet iedere leerkracht benut de mogelijkheden. Voorwaarde is wel: een goede samenwerking met de OALT-leerkrachten, dat geldt van twee zijden.’*

Men erkent dat de huidige OALT-leerkrachten niet altijd even geschikt zijn voor hun taken. Een schooldirecteur:

*‘De situatie van de huidige OALT-leerkrachten is vervelend. Geconstateerd moet worden dat een groot deel van hen onvoldoende is toegerust om de functie van leerkracht te kunnen uitvoeren en ook niet in staat zal zijn deze toerusting te verwerven. Schuld- en/of verantwoordelijkheidsvraag over deze gegroeide situatie is voor wat betreft de te nemen onderwijskundige maatregelen niet relevant. De vraag is wel relevant voor eerlijke afhandeling van afloeiing van deze leerkrachten.’*

Deze directeur lijkt alleen nog maar de weg van afvloeiing als oplossing voor het probleem te zien. Andere directeuren zien nog soelaas in om- en bijscholing voor OALT-leerkrachten. Bovendien, zo stelt een van hen, hoeft taalondersteuning niet per se door een OALT-leerkracht te worden gegeven.

Een schooldirecteur ziet een oplossing in volledige autonomie van de school, zodat die zelf kan bepalen of en hoe er taalondersteuning of OALT-cultuureducatie wordt gegeven. Een andere directeur ziet juist meer mogelijkheden op het niveau van gemeentelijke coördinatie.

*'OALT op gemeenteniveau moet centraal worden georganiseerd: ontwikkelen van lesmaterialen, scholing, budget, behoeftepeiling. In de gemeente moet een OALT-groep komen waar verschillende deskundigen met elkaar overleggen over de knelpunten die zich voordoen. Van zo'n OALT-groep kunnen bijvoorbeeld medewerkers van de onderwijsbegeleidingsdienst, OALT-leerkrachten, een of twee schooldirecteuren en ambtenaren van de afdeling onderwijs deel uitmaken.'*

Ook voor het OALT-cultuureducatie heeft men suggesties. Een paar schooldirecteuren willen het onderbrengen in een verlengde schooldag – voor alle leerlingen – of in een brede school. Het vak is volgens een schooldirecteur gebaat bij een langere lestijd dan het anderhalf uur die er nu doorgaans aan wordt besteed. OALT-cultuureducatie mag na schooltijd, maar dan wel met handhaving van een pedagogisch klimaat van reguliere schooltijden.

#### *De beleidsmedewerkers*

De beleidsmedewerkers doen eveneens verschillende suggesties voor verbetering. Hoewel het woord 'verbetering' nauwelijks meer van toepassing lijkt waar gesproken wordt van 'afschaffing'. Een aantal beleidsmedewerkers pleit voor afschaffing van het OALT-cultuureducatie op school.

*'OALT moet niet worden gezien als een middel ter bevordering van de eigen identiteit, maar louter als middel voor NT2-onderwijs.'*

Ook een andere beleidsmedewerker geeft als suggestie voor verbetering het kiezen voor de instrumentele waarde van OALT.

*'Taalondersteuning moet een middel zijn en niet, zoals nu vaak het geval is, een doel op zich.'*

Bovendien stelt hij dat alleen taalondersteuning moet worden aangeboden als een schoolbestuur daar heel bewust voor kiest.

Er moet een oplossing worden gevonden voor OALT-leerkrachten die niet aan de nieuwe bevoegdheidseisen kunnen voldoen. Men zou ook meer de verantwoordelijkheid moeten nemen voor leerkrachten die het niet redden. Een beleidsmedewerker stelt voor om meer reguliere leerkrachten met een allochtone achtergrond op te leiden in plaats van speciale OALT-leerkrachten. Een andere beleidsmedewerker bepleit meer

actie op het terrein van monitoring en prestatieafspraken. Dat uitgebreide en ingrijpende veranderingen nodig zijn blijkt ook uit de lijst van de volgende beleidsmedewerker.

*'Er moet nader onderzoek komen naar de (meer)waarde van twee- en/of meertaligheid binnen het Nederlandse onderwijsbestel. Er moet afstemming zijn in regelgeving op de noodzaak van en behoefte aan OALT, er moet een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en toepassing van een verantwoordingssystematiek komen, OALT moet duidelijk gepositioneerd worden binnen het taalbeleid van de school, er moeten realistische, meetbare kerndoelen worden opgesteld, er moet worden geïnvesteerd in mens (deskundigheidsbevordering) en materie (inhoud en leermiddelen). Kortom een mammoetoperatie!'*

### De OALT-leerkrachten

De OALT-leerkrachten zijn kritisch over het beleid. Een van hen zegt dat er deskundige mensen moeten komen die een goed beleid kunnen voeren. Een andere OALT-leerkracht is het hiermee eens.

*'Er moet een duidelijk beleid voor de langere termijn komen en niet zoals nu dat elke minister voor onderwijs zijn eigen succes zoekt.'*

Alle OALT-leerkrachten bepleiten een betere samenwerking en afstemming tussen de OALT-leerkrachten en het schoolteam. Maar zij benadrukken vooral dat er meer structuur moet komen, een betere organisatie en vooral ook kwaliteitsverbetering. Er moet gewerkt worden met goede methoden en lesmaterialen en er moet om- en bijscholing en begeleiding komen voor de OALT-leerkrachten. Een van hen zegt:

*'OALT-leerkrachten met alle vereiste diploma's zouden zich moeten laten omscholen tot groepsleerkracht (als ze dat willen doen, het is niet verplicht). Alle OALT-leerkrachten moeten worden gestimuleerd om het Nederlands voldoende te beheersen en niet alleen het diploma te behalen.'*

Er moet in de ogen van de OALT-leerkrachten veel meer aandacht komen voor tussentijdse evaluaties. Verschillende OALT-leerkrachten willen ook meer externe controle door een OALT-inspectie op de kwaliteit van OALT en de inhoud van de lessen. Een goede controle dient volgens een OALT-leerkracht meerdere doelen.

*'Het OALT-cultuureducatie moet onder controle van de Nederlandse regering blijven. Als andere organisaties het gaan organiseren, kan dat een gevaar betekenen voor de Nederlandse samenleving. Er kunnen radicale organisaties op afkomen. De inspectie moet toezicht blijven houden op de doelen, het lesmateriaal en de bekwaamheid van de leerkrachten.'*

### De groepsleerkrachten

Niet zo verwonderlijk gezien het voorafgaande, benadrukken de groepsleerkrachten vooral de waarde van taalondersteuning en woordenschatontwikkeling. De groepsleerkrachten benadrukken een kwaliteitsverbetering voor de OALT-leerkrachten; met name de beheersing van hun Nederlands behoeft volgens hen verbetering.

Een groepsleerkracht pleit ervoor de OALT-leerkrachten juist niet voor taalondersteuning in te zetten, maar alleen voor het eigentaalonderwijs.

*'Ik als Nederlander ga in Marokko ook geen Marokkaans leren aan de Nederlanders die daar wonen!'*

Er zijn volgens een groepsleerkracht meer coördinatoren nodig voor de onderlinge afstemming tussen de betrokkenen. Een andere groepsleerkracht benadrukt het belang van een goed leslokaal voor de OALT-leerkracht. Ten slotte stelt een groepsleerkracht nog dat het heel belangrijk is om ouders bij de taalondersteuning te betrekken. Zij stelt voor een cursus voor ouders te starten op dit terrein.

#### 4.3.2 Heeft OALT wel een toekomst?

De meningen van de deelnemers aan de focusgroepen zijn sterk verdeeld als zij gevraagd worden naar de toekomst van OALT. Heeft het OALT eigenlijk wel een toekomst als er zoveel onduidelijkheden in het beleid en knelpunten in de praktijk zijn?

De meeste deelnemers denken ondanks alle problemen dat er toch een toekomst voor OALT is. Een schooldirecteur:

*'Het aantal deelnemers bij ons is groeiende (elk jaar circa 20%). In de huidige opzet voldoet het zeker en voorziet het in een behoefte.'*

Een beleidsmedewerker constateert hetzelfde.

*'Ja, uit de praktijk blijkt dat er veel behoefte is aan cultuureducatie. Het is nog niet in te schatten of de verschillende taalgroepen een zodanige omvang hebben, dat er een redelijke groep kan worden gevormd.'*

Een OALT-leerkracht denkt dat de behoefte bij ouders aan eigentaalonderwijs zal blijven bestaan, zelfs als het OALT afgeschaft zou worden. Een andere OALT-leerkracht merkt op dat de belangstelling voor OALT waar hij werkt groeiende is.

*'De belangstelling is groter geworden, maar het hangt ook af van het gekozen model, want het verlengen van de schooldag is meestal geen belasting voor ouders en ook niet voor de kinderen.'*

Een beleidsmedewerker ziet net als deze deelnemers een toekomst voor het OALT, maar signaleert tegelijkertijd nog enkele knelpunten.

*'Mits goed opgezet is er zeker toekomst voor OALT. Het zich bewust zijn van de eigen identiteit is belangrijk. Wel is meer soepelheid voor een goede organisatie nodig. Er zou meer na schooltijd moeten kunnen, bijvoorbeeld OALT laten geven door iemand die formeel niet bevoegd is, maar toch gelet op de opleiding in het eigen land goed zou kunnen functioneren. Ook de onderwijssalarisering is een knelpunt. Bepaalde taalgroepen zijn al bereid om OALT buiten schooltijd te geven, ook al ontvangen de leerkrachten daarvoor soms slechts een tegemoetkoming in de kosten.'*

Een groepsleerkracht zegt dat er wel een toekomst is voor het OALT, maar dat er nog heel wat hobbels moeten worden genomen.

Er zijn daarentegen ook deelnemers die het huidige OALT geen toekomst meer gunnen. Sommige zeggen ronduit ‘nee!’, andere voegen nog iets aan hun antwoord toe. Een beleidsmedewerker:

*‘Er is geen toekomst voor OALT-cultuureducatie gefinancierd met overheidsmiddelen. Landen van herkomst en betrokkenen zelf moeten deze lessen betalen.’*

Tabel 4.6 vat de meningen over de toekomst van het OALT nog eens samen.

**Tabel 4.6** Mening of er een toekomst voor het OALT is (in aantallen)

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
ja	4	4	2	2	12
onzeker, alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan	3	1	2	1	7
nee	1	3	–	2	6
geen reactie	1	2	3	3	9
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

#### 4.4 Mogelijke alternatieven: een taalschool of meertalig basisonderwijs

Stonden in paragraaf 4.3 nog de voorgestelde verbeteringen voor het huidige OALT centraal, in deze paragraaf wordt de aandacht verlegd naar twee reeds min of meer uitgewerkte alternatieven voor OALT. Het is het voorstel voor een aparte taalschool, ontwikkeld als advies door de Onderwijsraad (2001) en een voorstel voor meertalig basisonderwijs, ontwikkeld door professor Extra van de Katholieke Universiteit Brabant (Extra 2001). Het voorstel voor een aparte taalschool is zowel voorgelegd aan de deelnemers van de eerste schriftelijke ronde als aan de deelnemers van de groepsdiscussie. Het voorstel voor meertalig basisonderwijs kwam alleen in de tweede ronde ter sprake. In paragraaf 4.4.1 wordt kort het model van een aparte taalschool toegelicht en worden de reacties uit beide rondes hierop weergegeven. In paragraaf 4.4.2 wordt de reactie op het voorstel van meertalig basisonderwijs beschreven en in 4.4.3 worden de argumenten van de discussianten genoemd voor hun keuze voor een van de modellen.

##### 4.4.1 Een taalschool

Eind 2001 kwam de Onderwijsraad met een advies getiteld *Samen naar de taalschool*. Het advies bevat een nieuwe visie op het OALT en enkele algemene voorstellen voor de toekomst van een talenaanbod op de middellange en lange termijn (Onderwijsraad 2001).



Kern van deze visie is een strikte afbakening van het OALT tot de cultuureducatieve variant. Taalondersteuning moet volledig los van het OALT worden ondergebracht in een vernieuwd NT2-beleid. Het eigentaalonderwijs (nu nog OALT-cultuureducatie of autonoom OALT genoemd, maar als het aan de Onderwijsraad ligt voortaan Nieuwe Moderne Vreemde Talen geheten) moet voortaan plaatsvinden in een zogenoemde taalschool. De taalschool is een lokale organisatie die het buitenschoolse aanbod van nieuwe moderne vreemde talen verzorgt. Het rijk, de gemeente, ouders en taalgroepen financieren de instelling; de gemeente is verantwoordelijk voor het aanbod; het rijk voor de randvoorwaarden en het bestuur van de taalschool voor de organisatie, de uitvoering en de kwaliteit van het aanbod. Zo'n taalschool zou in principe breed toegankelijk moeten zijn voor alle leerlingen die daarvoor in aanmerking willen komen. In eerste instantie is het aanbod weer gebaseerd op een behoeftepeiling per taalgroep.

#### Reactie deelnemers focusgroepen eerste ronde

In de eerste focusgroepronde is de deelnemers naar een korte reactie gevraagd op dit voorstel van de Onderwijsraad. Er zijn duidelijk veel voorstanders van dit voorstel, maar men is zeker niet unaniem (tabel 4.7).

**Tabel 4.7 Mening over een aparte taalschool voor het OALT-CE/het NMVT-onderwijs, in aantallen**

	beleids- medewerkers	school- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
ja, voorstander	6	7	5	–	18
nee, geen voorstander	–	2	–	5	7
dat weet ik niet	3	1	2	1	7
geen reactie	–	–	–	2	2
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

Geen van de OALT-leerkrachten is voorstander van een aparte taalschool. Zo vragen zij zich af op welk tijdstip de lessen moeten worden gegeven. Ze betwijfelen bovendien of iedere gemeente die zo'n taalschool wenst, ook in staat is er een te realiseren. Een OALT-leerkracht waarschuwt voor ongewenste inmenging met de inhoud van het onderwijs door allerlei organisaties. Men wil dat dit een schoolactiviteit onder toezicht van de inspectie blijft.

Een schooldirecteur is wel enthousiast.

*'Ja, ik ben hier voorstander van. Het ontkoppelt de taalondersteuning en cultuureducatie, hetgeen mijns inziens een goede zaak is. Ook de mogelijkheden voor verbrede (dus ook autochtone en andere taalgroepen) en verlengde deelname (tot bijvoorbeeld 18 jaar of zelfs tot en met volwasseneneducatie) juich ik toe. De huidige groep vraagt regelmatig om mogelijkheden na groep acht.'*

Hoewel velen dit voorstel aantrekkelijk vinden, zijn er toch ook bedenkingen. Zo is men het niet volmondig eens met de door de onderwijsraad voorgestelde taakverdeling tussen het rijk, de gemeente, het bestuur van de taalschool en de voorgestelde gezamenlijke financiering door het rijk, de gemeente, ouders en taalgroepen zelf (tabel 4.8).

**Tabel 4.8 Mening over de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling en financiering, in aantallen**

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
eens met zowel de voorgestelde verantwoordelijkheids-verdeling als met de financieringswijze	2	4	5	1	12
eens met de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling	3	2	–	1	6
eens met de voorgestelde financiering	–	–	1	–	1
oneens met beide	3	2	1	4	10
geen reactie	1	2	–	2	5
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

Alleen de groepsleerkrachten lijken hiermee in te stemmen. De schooldirecties en de beleidsmedewerkers die enthousiast zijn over de taalschool, hebben met dit onderdeel van het voorstel meer problemen. Met name de financieringsverdeling acht men problematisch. Men is het er niet mee eens dat ouders en taalgroepen voor dit onderwijs zouden moeten betalen.

Het merendeel van de deelnemers is van mening dat de organisatievorm van een taalschool voor alle taalgroepen zou moeten gelden. De OALT-leerkrachten hebben hierover geen eensluidende mening (tabel 4.9).

**Tabel 4.9 Mening over de organisatie van het OALT-CE /NMVT in een aparte taalschool, in aantallen**

	beleids- medewerkers	schoon- directeuren	groeps- leerkrachten	OALT- leerkrachten	totaal
zou voor alle taalgroepen moeten gelden	6	8	5	1	20
zou alleen voor de kleine taalgroepen moeten gelden	–	–	–	2	2
zou alleen voor de grote taalgroepen moeten gelden	–	–	1	1	2
anders	1	1	1	2	5
geen reactie	2	1	–	2	5
totaal	9	10	7	8	34

Bron: SCP (OALT 2002)

Veel deelnemers zien nogal wat haken en ogen aan deze organisatiewijze. De OALT-leerkrachten vragen zich af of ouders wel bereid zijn voor de lessen te betalen. Ook het tijdstip waarop de lessen worden gegeven kan een probleem zijn: veel kinderen hebben immers op de vrije woensdagmiddag en op zaterdag of zondag al andere activiteiten gepland.

Een beleidsmedewerker wijst erop dat de volgende belangrijke keuze moet worden gemaakt:

*'Kiest men voor **concentratie** van kennis en middelen met het oog op de kwaliteit, of kiest men voor **verspreiding** van kennis en middelen om zo de bereikbaarheid c.q. de toegankelijkheid te vergroten en met als mogelijke consequentie: versnippering, onoverzichtelijkheid en kwaliteitsverlies?'*

De Onderwijsraad doet geen uitspraak over de kosten die gemoeid zijn met een taalschool, maar stelt voor twee derde van de huidige OALT-middelen over te hevelen naar een vernieuwd NT2-beleid (waar taalondersteuning deel van kan uitmaken) en om eenderde te bestemmen voor zo'n nieuwe taalschool.

Een beleidsmedewerker is zeer kritisch over het voorstel de huidige OALT-middelen op die manier te verdelen.

*'Als we in ogenschouw nemen wat de Onderwijsraad als (rand)voorwaarden noemt voor een goed functionerende taalschool, beseffen we dat een aanzienlijke startfinanciering gedaan moet worden. Vooral met gebouwen, salarissen, leermiddelen en opleidingen zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. Het is maar zeer de vraag of het voorgestelde eenderde deel van de middelen dekkend genoeg kan zijn voor al deze kostenposten.'*

#### Reactie deelnemers focusgroepen in het groepsgesprek

Na een toelichting op het voorstel van een aparte taalschool voor het OALT/NMVT blijken twee deelnemers, een schooldirecteur en een beleidsmedewerker, het voorstel in eerste instantie wel te zien zitten.

De schooldirecteur:

*'Ik ben hier heel erg voor!'*

De beleidsmedewerker:

*'Daar sluit ik me bij aan, maar ik heb nog wel vragen bij het voorstel over wat dan precies de rol van de eigen taal wordt in het NT2-onderwijs.'*

De reacties van de groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten zijn vrij afwijzend. De kritiek richt zich vooral op het los van school aanbieden van dergelijk onderwijs. Volgens een OALT-leerkracht bestaat het gevaar dat men dan geen grip meer heeft op wat daar plaatsvindt en dat de integratiegedachte geweld wordt aangedaan.

*'Er wordt gepraat over meer integratie, maar dit is juist scheidend. Gooi de hele zoi maar in de taalschool. Zo wordt je meer geïsoleerd en ben je meer in de marge bezig. Voor mij liever binnenschools, onder de verantwoordelijkheid van de school.'*

De andere OALT-leerkracht vindt dat je door middel van een taalschool een eiland creëert.

*'Ik ben voorstander van duidelijke scheiding van taken, maar ik vind deze scheiding nogal kunstmatig. Taalonderwijs moet je als geheel zien. Nee, ik ben hier geen voorstander van.'*

Een schooldirecteur vindt daarentegen dat de taalschool juist een kans biedt om meer gestructureerd taalonderwijs te geven. Wel is hij bang dat er te veel nadruk komt op alleen het leren van de taal.

*'Ik ben meer voor taal leren als beleving.'*

De deelnemers signaleren als probleem bij dit voorstel dat er toch weer verschillende lespunten zullen ontstaan. Een taalschool zou een aantal organisatorische problemen kunnen oplossen, volgens een schooldirecteur. Toch gaat zijn voorkeur uit naar les in de eigen school en onder schooltijd.

*'Ik ben voor een taalschool onder schooltijd en voor alle kinderen.'*

Een groepsleerkracht vindt een taalschool alleen zinvol als die kan worden ingepast in 'het hele schoolgebeuren'. Zij ziet als groot voordeel dat kinderen dan kennis kunnen maken met verschillende culturen.

*'Het lijkt me ook zinvol voor Nederlandse kinderen om daarin te stappen.'*

De kans dat kinderen samen naar taallessen gaan is volgens deze groepsleerkracht groter als het onderwijs binnen de school wordt aangeboden, dan als het onderwijs op een aparte taalschool plaatsvindt.

Maar een andere groepsleerkracht reageert daarop.

*'Stel dat de taalschool binnenschools is, zou een wit middenstandskindje dan echt voor Swahili kiezen?'*

Het feit dat er in dit voorstel een ouderbijdrage wordt gevraagd voor het volgen van lessen op de taalschool, doet een OALT-leerkracht verzuchten.

*'De taalschool kan een eliteschool worden. Er wordt een ouderbijdrage gevraagd aan ouders die het niet zo dik in de portemonnee hebben. Dat kan een reden zijn om het af te laten weten.'*

Ook brengt hij naar voren dat Turkse ouders er mogelijk moeite mee zullen hebben om kinderen regelmatig naar de taalschool te brengen.

De kritiek die de beleidsmedewerker heeft op het voorstel, is dat de scholen en schoolbesturen geen vrijheid hebben om inhoud aan het OALT-cultuureducatie te geven. Nu wordt het ingevuld door het bestuur van de taalschool. Maar een schooldirecteur reageert daarop door de taalschool te vergelijken met de muziekschool.

*'Je kunt alles toch inkopen, net als muziekles.'*

Maar dat is volgens sommige deelnemers nu juist niet het geval.

*'Ik kan niet gauw een Afghaanse leerkracht inkopen. Als je dit onderwijs voor alle kinderen wilt en niet alleen voor de grote taalgroepen, dan zul je een andere constructie moeten maken.'*

De deelnemers aan de groepsdiscussie voorzien dat dit voorstel bij uitvoering veel consequenties voor de OALT-leerkrachten zal hebben. Een van hen:

*'Word ik dan **gedwongen** om les te geven op een taalschool?'*

Een schooldirecteur meent dat er niet voor alle leerkrachten in dit model een plaats kan zijn.

*'Een klein deel van de leerkrachten zal bij het NT2 terecht komen en de rest moet dan naar de taalschool. Daar moet je heel eerlijk in zijn, een aantal van hen zal geen werk vinden en dan moet er wel een goed sociaal plan liggen.'*

#### 4.4.2 Meertalig basisonderwijs

Een ander voorstel voor het huidige OALT is afkomstig uit de linguïstische hoek. In het rapport *De status van allochtone talen thuis en op school* (Extra et al. 2001) wordt door de auteurs een duidelijk alternatief – op termijn – voor het huidige OALT voorgesteld. Het voorstel is ontwikkeld om de nu geconstateerde manco's in het beleid te onder-  
vangen. De kern ervan luidt:

- 1 Voor de beheersing van het Nederlands gelden dezelfde eindtermen die, waar nodig langs verschillende leerroutes, kunnen worden bereikt.
- 2 Voor OALT worden weliswaar een zelfstandige en ondersteunende functie onderscheiden, maar niet gescheiden naar leerfase en curriculumstatus.
- 3 In het curriculum worden drie talen geïntroduceerd voor alle leerlingen:
  - Nederlands als verplichte taal voor alle leerlingen in groep een tot en met acht;
  - Engels als verplichte taal voor alle leerlingen in groep zeven tot acht;
  - een keuzetaal voor groep een tot en met acht uit een gemeentelijke lijst van prioriteitstalen.
- 4 Basisschoolrapporten bevatten informatie over vorderingen van leerlingen in elk van deze drie talen.
- 5 Ten behoeve van de onder punt 3 genoemde prioriteitstalen fungeert er een nationaal werkprogramma:
  - voor de ontwikkeling van eindtermen, leerplannen, leermiddelen en toetsen;
  - voor de (bij/na) scholing van docenten (Extra et al. 2001: 122).

De auteurs stellen wel dat er voor dit alternatief een cultuuromslag in het denken over meertalig onderwijs nodig is die veel verder gaat dan nu in de OALT-wetgeving wordt beoogd. Zo'n cultuuromslag werd destijds al bepleit door enkele leden van de Cie. Van Kemenade in *Ceders in de tuin* (Van Kemenade et al. 1992) (Extra et al. 2001: 122).

### *Reactie deelnemers focusgroepen in het groepsgesprek*

Het alternatief van meertalig basisonderwijs is, in tegenstelling tot het voorstel van de taalschool, alleen in de tweede ronde, in het groepsgesprek voorgelegd. Na de mondelinge en schriftelijke uitleg over dit model blijken de reacties wisselend te zijn. De indruk bestaat dat het voorstel niet tot in de finesses tot de deelnemers doordringt, maar dat men bij enkele punten van het geschetste alternatief blijft stilstaan. In het eerste punt in dit voorstel (dezelfde eindtermen voor de beheersing van het Nederlands voor alle leerlingen) kan men zich unaniem vinden. Maar de reactie van de onderwijsgeevenden op het totale model is toch dat dit veel te zwaar voor kinderen wordt.

*‘Dit is te veel, ik moet er niet aan denken dat kleuters nog een tweede taal moeten doen.’*

Maar aan de andere kant vinden de deelnemers dat het wel aansluit bij de realiteit; veel kinderen worden immers al geconfronteerd met meerdere talen.

*‘Kinderen leren al Engels van de televisie.’, zo stelt een OALT-leerkracht.*

Er zijn bovendien ook vragen over wat er dan precies in dit soort lessen geleerd moet worden, want volgens een groepsleerkracht *‘houdt taalles wel wat anders in dan alleen praten.’*

Een schooldirecteur vindt dit voor sommige kinderen wel een goed model als er tenminste inderdaad wordt uitgegaan van een vrije keuze. Een OALT-leerkracht vindt het een goed model, omdat het uitgaat van het leervermogen van kinderen.

*‘Het is een goed voorstel en we moeten vertrouwen op wat een kind kan. Een kind kan misschien meer dan wij denken, ze hebben grote capaciteit. Ik heb er vertrouwen in.’*

Het probleem is echter volgens een schooldirecteur misschien niet zozeer wat de kinderen aankunnen.

*‘Maar er is wel een eind aan wat goed functionerende leerkrachten aankunnen.’*

Volgens deze directeur zullen de lessen namelijk door een groepsleerkracht moeten worden gegeven.

*‘Want telkens andere mensen voor de klas zie ik niet zitten.’*

Een ander aspect dat bij het model voor meertalig basisonderwijs in de discussie naar voren komt, is in hoeverre men verplicht is ook te toetsen wat er is geleerd. Een van de groepsleerkrachten ziet dat niet zitten.

*‘Er wordt al zoveel onnodig getoetst op scholen.’*

En tot slot vraagt men zich – niet onbelangrijk – af, of dit model praktisch wel uitvoerbaar is. De praktijk zal volgens de deelnemers toch weer zo zijn dat alleen de grote taalgroepen een aanbod krijgen.

*‘Twee Somalische kinderen kun je geen les geven.’*

#### 4.4.3 De alternatieven gewogen

Uiteraard is de deelnemers aan het groeps gesprek gevraagd een keuze te maken tussen de beide voorstellen. Wat prefereert men: het voorstel voor een taalschool of dat voor meertalig basisonderwijs? Of zou men toch liever het huidige OALT continueren?

De groepsleerkrachten:

- ‘Ik kies het voorstel van meneer Extra, dat lijkt me gewoon leuk en het is iets wat voor alle kinderen gelijk is.’
- ‘Ik zet vraagtekens bij alles, maar als ik dan toch moet kiezen, dan kies ik ook het voorstel van meertalig basisonderwijs, tot punt 5.’

De OALT-leerkrachten:

- ‘Ik kies het voorstel voor de taalschool. Niet dat van Extra, want dat is gebaseerd op idealisme.’
- ‘Nederland is een democratisch land. Dit is een politieke keuze en geen pedagogische. Ouders hebben ooit hun wens kenbaar gemaakt, maar niemand heeft naar hen geluisterd. Ik ben voor het voorstel van meertalig basisonderwijs, maar dan met extra ideeën.’

De schooldirecteuren:

- ‘Het voorstel voor meertalig basisonderwijs wil ik niet. Ik zie vooral punt 5 niet zitten en het is allemaal veel te veel. Een kennismaking met de taal zie ik wel zitten. Ik kies voor de taalschool maar dan wel onder schooltijd.’
- ‘In het perspectief van de samenstelling van onze samenleving en gezien de toekomst vind ik het voorstel voor meertalig basisonderwijs een goed voorstel en het is werkbaar. Dit sluit aan bij de werkelijkheid.’

De beleidsmedewerker:

- ‘Het voorstel voor meertalig basisonderwijs is niet zo verschillend van het voorstel voor een taalschool. Ik ben voor zo’n voorstel, maar de timing ervan is een ander verhaal.’

Kortom, niemand streeft een continuering van het huidige OALT na. Ook over de voorgelegde voorstellen is men het niet eens. Als men al tot een keuze komt, dan lijkt het voorstel voor meertalig basisonderwijs de overhand te hebben, maar dan in hoofdzaak omdat de verantwoordelijkheid in dit voorstel bij de school blijft.

Andere alternatieven benoemen, lukt de deelnemers aan het gesprek niet meer. Men lijkt murw. De deelnemers uiten hun kritiek over de manier waarop de politiek met het OALT is omgegaan. Een groepsleerkracht zegt dat de politiek steeds achter de feiten aanrent. Wat de deelnemers aan het groeps gesprek vooral dwars zit, is dat er geen duidelijkheid is, dat er te weinig wordt geëvalueerd, dat er onzorgvuldig met mensen is omgesprongen en dat het onderwerp OALT maar een lage prioriteit lijkt te hebben.

In de woorden van een schooldirecteur:

*'Het is de morele verantwoordelijkheid van de politiek dat deze janboel is ontstaan. Er is buitengewoon slordig omgegaan met OALT-leerkrachten. Er is een monster van een wet gedumpt en de lokale mensen moeten nu het puin ruimen.'*

#### 4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben de deelnemers aan de beide focusgroepen hun mening over het OALT uitgesproken en hebben zij tevens voorstellen voor verbetering van de huidige situatie gedaan. Tenslotte hebben zij zich gebogen over twee min of meer al verder ontwikkelde alternatieven voor het huidige OALT: een voorstel van de Onderwijsraad voor een aparte taalschool en een voorstel voor meertalig basisonderwijs van Extra c.s.

Er wordt volgens een OALT-leerkracht te veel geklaagd over het OALT. Maar slechts weinig deelnemers kunnen dan ook echt enthousiast zijn over het huidige OALT. De beleidsmedewerkers hebben moeite met de uitvoering van het beleid, de condities hiervoor zijn ongunstig en ook de andere actoren lopen tegen bepaalde zaken aan.

Het is frappant dat men toch heel wat pluspunten van het huidige OALT kan opnoemen als men dat vergelijkt met het vroegere OET(C). Maar tegenover elk pluspunt staan even zo vele knelpunten. De knelpunten die de deelnemers noemen zijn divers en komen overeen met de al eerder gesignaleerde knelpunten in de verkenning en de survey. Enkele keren in de discussie stellen de deelnemers aan de orde dat er duidelijkheid moet komen voor de OALT-leerkrachten en dat er voor degenen die in de huidige opzet niet aan de eisen kunnen voldoen, een sociaal plan moet komen.

De deelnemers geven talrijke suggesties voor verbetering van het OALT. Als alles op een rij wordt gezet, is er -in de woorden van een beleidsmedewerker – sprake van een mammoetoperatie.

Er is weinig overeenstemming tussen de deelnemers over de waarde van OALT. Sommigen waarderen slechts de taalondersteuning en niet de cultuureducatie; anderen zien positieve aspecten bij beide varianten, maar beperken zich toch veelal tot het waarderen van enkele instrumentele waarden of een praktisch nut. Toch zijn er onder alle actoren ook deelnemers die de intrinsieke waarde van het OALT erkennen. Zoals de OALT-leerkrachten, die hun vak belangrijk vinden, maar zeggen dat het frustrerend is om steeds maar weer de waarde van het OALT te moeten bewijzen.

Ondanks alle knelpunten zeggen bijna alle deelnemers aan de focusgroepen dat zij vinden dat er toch een toekomst voor het OALT is. De voorstellen van de deelnemers en de daaraan verbonden condities gaan soms al in de richting van de hier besproken alternatieve modellen.



De deelnemers aan de eerste ronde zijn enthousiast over het idee van een aparte taalschool. Wel heeft men bedenkingen bij de voorgestelde financieringsmaatregel. De OALT-leerkrachten zijn negatief over het voorstel voor een aparte taalschool. Zij vrezen een verdergaande marginalisering van hun vak. Bovendien zal het voorstel grote gevolgen hebben voor de huidige OALT-leerkrachten. Men vermoedt dat niet iedereen een plaats in de nieuwe organisatie kan krijgen.

In de tweede ronde lijkt er minder draagvlak voor het voorstel van een taalschool te zijn. Daar kan het plan voor meertalig basisonderwijs op meer sympathie rekenen, al heeft dit vooral te maken met het feit dat het onderwijs dan bij de school blijft.

Alle meningen over het OALT nu en in de toekomst overziend, moet geconcludeerd worden dat alle vier de actoren en de meeste deelnemers de huidige situatie problematisch vinden. Kritische geluiden zijn er over elk niveau van het OALT-beleid en het -onderwijs: het nut, de waarde, de twee uiteenlopende varianten, onduidelijkheid over doelstellingen laat staan mogelijke effecten, en de problemen voor OALT-leerkrachten. Maar steeds zijn er uitzonderingen: focusgroepdeelnemers die wel tevreden zijn. Bijna alle deelnemers spreken ook van een verbetering ten opzichte van het OET(C). Maar noch de huidige situatie, noch de voorgelegde alternatieven kunnen bij de deelnemers aan deze focusgroepen op onvoorwaardelijke steun rekenen.

## Noot

- 1 De knelpunten die respondenten in het kwalitatieve onderzoek in zeven gemeenten noemden, zijn als volgt samen te vatten:
- Bij het OALT-cultuureducatie:
- wordt het lespuntenmodel door ouders nadelig gevonden;
  - zijn niet alle OALT-leerkrachten bevoegd, of kunnen hun bevoegdheid niet aantonen;
  - is de rechtspositie van de OALT-leerkracht ongunstig, waardoor hij een onzekere factor is in de organisatie;
  - is er weinig animo bij scholen en/of schoolbesturen;
  - is er weinig animo bij kinderen: ze zijn moe, hebben concentratieproblemen en willen liever andere dingen doen;
  - kampt de gemeente met een algeheel organisatieprobleem;
  - maken de OALT-leerkrachten erg lange dagen en kunnen bijvoorbeeld team vergaderingen niet bijwonen;
  - is er gebrek aan motivatie bij OALT-leerkrachten, en willen ze niet buiten schooltijd werken;
  - zijn er veel vacatures voor OALT-leerkrachten.
- Bij taalondersteuning:
- is er onduidelijkheid over taalondersteuning: wat is het precies en hoe werkt het;
  - vindt samenwerking en afstemming plaats tussen de groepsleerkracht en de OALT-leerkracht;
  - ontbreekt een draagvlak op schoolniveau: schooldirecties verwachten weinig van OALT;
  - zijn bevoegde OALT-leerkrachten of tweetalige docenten niet of nauwelijks te vinden;
  - zijn OET(C)/OALT-leerkrachten niet altijd geschikt om taalondersteuning te geven;
  - is er sprake van gebrekkige taalvaardigheid Nederlands bij de OET(C)/ OALT-leerkrachten;
  - is overleg door lestijden en roosters van OALT-leerkrachten moeilijk of onmogelijk;
  - willen gemeenten de middelen graag benutten en eventueel op andere wijze inzetten;
  - ontbreekt informatie en begeleiding van groepsleerkrachten die met taal ondersteuning aan de slag moeten;
  - staan OET(C)/ OALT-leerkrachten onder grote druk: ze moeten nieuwe vormen en nieuwe methodes leren;
  - moet de OALT-leerkracht een positie op school verwerven.

## 5 Conclusies focusgroepen

### *Invulling focusgroepen in dit onderzoek*

De focusgroepen in dit onderzoek zijn opgezet om de ervaringen en meningen over de beleidsimplementatie van het OALT vanuit verschillende perspectieven te belichten. De opzet was om OALT-leerkrachten, groepsleerkrachten, schooldirecteuren en beleidsmedewerkers te laten reageren op de resultaten van de verkennende studie en van de survey; om deze aan te vullen met nieuwe informatie vanuit hun perspectief; en om op grond van eigen ervaringen ook hun mening kenbaar te maken over het OALT.

De raadpleging vond plaats in een tweetal rondes: een schriftelijke ronde, waarin de deelnemers op basis van een achtergronddocument met de onderzoeksresultaten en enkele schriftelijke vragen anoniem ten opzichte van elkaar konden reageren, en een groeps gesprek waarin de deelnemers (twee deelnemers per actorcategorie) met elkaar van gedachten konden wisselen.

In totaal hebben 34 personen deelgenomen aan de eerste ronde en heeft er met zeven van hen nog een groeps gesprek plaatsgevonden.

### *Focusgroepsleden herkennen eerdere onderzoeksresultaten*

In dit deel van het onderzoek zijn degenen die belast zijn met de uitvoering van het OALT uitvoerig aan het woord gekomen. De algehele conclusie over het wel of niet herkennen van de gevonden resultaten moet luiden dat alle actoren en deelnemers de resultaten herkenbaar en daarmee ook niet echt verrassend vonden. Zo herkent men de problemen met de uitvoering van de behoeftepeiling. Een verklaring van waarom zoveel gemeenten kozen voor slechts een beperkte peiling, is volgens de deelnemers dat men geen vraag wilde genereren waarvoor de gemeente toch geen aanbod kon realiseren. Verder denkt men dat het lastig is om de doelgroepen te bereiken en toonden de doelgroepen zelf zich ook niet altijd even actief. Naast schriftelijke peilingen zijn volgens de deelnemers ook mondelinge peilingen noodzakelijk. Men zou migrantenorganisaties een grote rol in het organiseren van peilingen moeten toekennen. Het criterium om mensen te peilen over een behoefte aan OALT voor hun kinderen, zou de taal moeten zijn die migranten thuis spreken of het land van herkomst.

Het verbaast de deelnemers niet dat zoveel gemeenten voor taalondersteuning kiezen en minder middelen uitgeven aan OALT-cultuureducatie. Een belangrijke reden is dat de OALT-docenten, de school en veel ouders vaak geen lessen na schooltijd wensen. Bovendien vindt men taalondersteuning belangrijk. Het wordt door veel deelnemers gezien als een manier om de leerlingen het Nederlands sneller te laten leren en de taalachterstand (in het Nederlands) sneller aan te pakken. Het steunt de groepsleerkrachten in hun werk. Het goed beheersen van het Nederlands wordt door de deelnemers ook genoemd als voorwaarde voor schoolsucces en integratie. Bovendien willen de ouders dat hun kinderen goed Nederlands leren.

Maar ook voor het OALT-cultuureducatie voeren de deelnemers argumenten aan: enkele deelnemers en alle actoren vinden het eigentaalonderwijs belangrijk voor het proces van identiteitsvorming. Verder zijn sommige deelnemers (alweer onder alle actoren) de mening toegedaan dat een investering in de eerste taal tot een betere verwerving van een tweede taal leidt. Bovendien hechten allochtone ouders aan het onderwijs in de eigen taal.

Maar er zijn ook twijfels bij de deelnemers over dit type OALT; sommigen zijn hierover zelfs zeer negatief. Men vindt het geen taak voor de overheid om gesubsidieerd eigentaalonderwijs aan te bieden.

#### *Getalsmatige criteria*

In de uitvoering van de wet zijn de gemeenten gehinderd door het feit dat er geen wachtgeldverplichtingen uit mochten voortvloeien. De deelnemers aan de focusgroepen herkennen de hiermee samenhangende volgorde van criteria die gemeenten hebben gehanteerd bij het beoordelen van aanvragen voor OALT. Als wachtgeld geen probleem zouden zijn, dan vinden de deelnemers vooral getalsmatige criteria belangrijk. Verder zouden de wensen of de behoefte van doelgroepen en hun motivatie een grotere rol moeten spelen dan nu veelal het geval was. Vervolgens worden nog enkele praktische randvoorwaarden genoemd.

#### *Onduidelijk wat goede taalondersteuning is*

Gevraagd naar de beste manier om taalondersteuning te geven, blijkt er tussen de deelnemers maar weinig overeenstemming te zijn over hoe dit het beste kan plaatsvinden. De voorkeur lijkt uit te gaan naar pre-teaching gecombineerd met woordenschatontwikkeling. Men is het er wel over eens dat de school (samen met de leerkrachten) moet uitmaken hoe taalondersteuning het beste kan gebeuren. Maar er zijn ook deelnemers zijn die voordelen zien van een meer centrale sturing: dit zou deskundigheidsbevorderend werken. Er is evenmin overeenstemming over de vraag of taalondersteuning een groepsgerichte of een individuele benadering zou moeten behelzen. In de ogen van sommige deelnemers is het oneerlijk dat in de praktijk alleen leerlingen van de grote taalgroepen voor OALT-taalondersteuning in aanmerking komen. De groepsleerkrachten zeggen in de praktijk resultaten van de taalondersteuning te zien, maar andere deelnemers hebben hun twijfels. Er zou meer duidelijkheid moeten komen over effectieve methoden voor tweedetaalverwerving, anders is er wellicht slechts sprake – in de woorden van een van de deelnemers – van ‘goedbedoeld fröbelen’.

#### *Onduidelijk wat OALT-cultuureducatie zou moeten behelzen*

Het OALT-cultuureducatie wordt eveneens gekenmerkt door grote onduidelijkheid over doelstellingen en aanpak. Men zou zeggen dat deze variant – zij het onder andere condities – toch eenvoudig een voorzetting van het al jarenlang gegeven OET(C)-vak betekent. Maar uit de reacties van de deelnemers aan met name het groepsgesprek

blijkt dat er ook over de invulling van deze OALT-variant veel onduidelijkheid is. Gaat het hier om het leren van de moedertaal in de vorm van het leren lezen en schrijven of slechts het leren spreken, of wordt er een bredere vakinhoud onder verstaan? De deelnemers komen er niet uit. Men vindt dat de overheid in gebreke is gebleven en kerndoelen had moeten formuleren.

Ook is er weinig eensgezindheid over de waarde of het nut van het vak. Het is voor de deelnemers met name onduidelijk welke rol het stimuleren van de eerste taal speelt bij de verwerving van de tweede taal.

Positieve voorbeelden van het buiten schooltijd georganiseerde OALT-cultuureducatie worden weinig genoemd. OALT in een verlengde schooldag, een brede school of een aparte taalschool worden door enkelen als gunstige organisatievormen genoemd. De OALT-leerkrachten zelf geven het liefste les onder schooltijd in een verlengde schooldag.

Gevraagd naar de reden waarom veel gemeenten zo'n onvolledig inzicht hebben in het aanbod van en de deelname aan OALT, wordt wel gewezen op desinteresse, laksheid of een gebrekkige bestuurskracht.

#### *Situatie OALT-leerkrachten erg ongunstig*

Er is onder de deelnemers oprechte bezorgdheid over de OALT-leerkracht. Voor velen is het duidelijk dat de zowel de huidige situatie als de onduidelijkheid over de toekomst hun negatieve tol van de docenten eisen. Als redenen voor het ziekteverzuim onder docenten worden door de deelnemers externe verklaringen aangevoerd. Toch blijkt uit een aantal reacties in de focusgroepen dat de gemeente, schooldirecties, groepsleerkrachten en andere teamleden nog wel eens tekort schieten als het gaat om acceptatie en waardering van de OALT-leerkracht. Een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen geven van taalondersteuning is volgens de deelnemers bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen de OALT-leerkrachten en de groepsleerkrachten. Maar dat betekent wel dat de groepsleerkrachten de OALT-leerkracht een plaats in de klas moeten gunnen. Daarnaast is het zo dat sommige OALT-leerkrachten volgens de deelnemers verweten kan worden dat zij te weinig moeite hebben gedaan om mee te veranderen of om echt goed Nederlands te leren. Men pleit voor een goede afvloeiingsmaatregel en een sociaal plan voor degenen die niet kunnen functioneren in de nieuwe opzet.

#### *Gewenste verdeling OALT-middelen hangt samen met positie actor*

De deelnemers aan de focusgroepen vinden taalondersteuning overwegend een goede zaak. Men legt zelf ook het verband met GOA, en de meeste deelnemers kunnen zich erin vinden als gemeenten (een deel of zelfs alle) OALT-middelen toevoegen aan het GOA-budget. De OALT-leerkrachten en enkele andere deelnemers hebben daar evenwel bezwaar tegen; zij benadrukken terecht dat het gaat om een doeluitkering en om geormerkte middelen.

Gevraagd naar een gewenste verdeling van de OALT-middelen, leggen alle actoren de nadruk op taalondersteuning, maar ze kennen ook een substantieel deel van de

middelen toe aan het OALT-cultuureducatie. De groepsleerkrachten zouden daar minder geld voor uit willen trekken en leggen meer nadruk op coördinatie en begeleiding; de OALT-leerkrachten willen vooral meer geld uitgeven aan kwaliteitsverbetering zoals om- en bijscholing van docenten of ontwikkeling van lesmaterialen.

Op diverse momenten in de groepsdiscussie en in de eerste ronde benadrukken de OALT-leerkrachten dat een kwaliteitsverbetering van het OALT noodzakelijk is; ze benadrukken het belang van meer structuur, controle door de inspectie en van regelmatige evaluaties.

#### *Uiteenlopende meningen, maar OALT en twee alternatieve modellen krijgen maar weinig steun*

De huidige OALT-situatie vinden de deelnemers problematisch. Alle actoren noemen diverse knelpunten in de uitvoering. De deelnemers aan de focusgroepen verschillen in de mate waarin ze een of beide varianten van het OALT waarderen.

Men doet verschillende suggesties voor verbeteringen, te beginnen met een verdergaande scheiding tussen het OALT-cultuureducatie en taalondersteuning. De OALT-leerkrachten willen meer duidelijkheid over hun positie en over de positie van het OALT in de toekomst. Want dat er een toekomst is voor het OALT, daarvan zijn de meeste deelnemers overtuigd, ondanks alle onduidelijkheden in het beleid en knelpunten in de praktijk. Ze verbinden daar wel voorwaarden aan. De belangrijkste reden die voor het voortbestaan van OALT wordt genoemd, is dat het OALT in een behoefte voorziet. Toch zien andere deelnemers geen enkele toekomst voor het OALT weggelegd.

In de focusgroepen is door de deelnemers tevens gereageerd op twee al enigszins uitgewerkte alternatieve organisatievormen voor het OALT: een aparte taalschool (een advies van de Onderwijsraad) en meertalig basisonderwijs (een voorstel van Extra). Het voorstel van de taalschool kan in de eerste ronde op veel steun rekenen, met uitzondering van de OALT-leerkrachten. Wel heeft men bedenkingen bij de voorgestelde financieringsmaatregel: niet iedereen is ervan overtuigd dat ouders financieel aan het onderwijs moeten bijdragen.

Het voorstel tot meertalig basisonderwijs lijkt voor andere deelnemers juist aantrekkelijk. Maar de belangrijkste reden daarvoor lijkt te zijn dat dit meertalige onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van de eigen school kan plaatsvinden.

In het groepsgesprek kwam men niet tot eensluidende conclusies noch had men een eensluidende mening over het OALT. De posities die de deelnemers innemen, hun perceptie van het probleem en hun belangen zijn daarvoor waarschijnlijk te verschillend. Ook is het niet zo dat er per actor in zowel de eerste als de tweede ronde van de focusgroepen over alle aangesneden onderwerpen min of meer één geluid waarneembaar is.

Te midden van alle kritische geluiden en twijfels zijn er ook deelnemers die tevreden zijn met de situatie. Men vindt ondanks alles dat OALT te prefereren is boven het oude OET(C).

Wel is er ook bij alle actoren frustratie over de huidige situatie. Men erkent de complexiteit van de problematiek, maar vindt dat de overheid en 'de politiek' flinke steken hebben laten vallen. Daar zijn vooral de OALT-leerkrachten de dupe van geworden, zo is de mening van de focusgroepeelnemers.





Deel 3

SLOT



## 1 Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van de wijze waarop het beleid voor het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) op lokaal niveau is uitgewerkt. Naast een stand van zaken in het beleidsproces OALT en de inhoud van het beleid, gaf het onderzoek ook een beeld van de uitwerking van het beleid in de praktijk en de belemmeringen die zich daarbij voordoen. Het verzoek voor dit onderzoek komt van het ministerie van OCenW, dat de beleidsimplementatie van het OALT wil monitoren.

Het onderzoek omvatte twee activiteiten. In de periode februari-april 2001 vond een survey plaats onder gemeenten die een doeluitkering voor het OALT hebben ontvangen. De respons onder deze gemeenten bedroeg 65%. Dit betekent dat de gegevens van 141 gemeenten met een OALT-beleid bekend zijn geworden. Veel gemeenten bleken evenwel slecht op de hoogte van het aanbod en gebruik van het OALT. In de periode oktober 2001 tot en met januari 2002 zijn deze gemeenten en gemeenten die tot de non-respons behoorden daarom nogmaals benaderd voor (aanvullende) gegevens. Uiteindelijk zijn zo van 186 gemeenten de kerncijfers over het aanbod en de deelname aan OALT bekend geworden, een respons van 85%.

Vervolgens heeft er ook een focusgroepenonderzoek plaatsgevonden in januari en februari 2002. Deze aanvullende activiteit was nodig omdat de respondenten van de survey (beleidsmedewerkers) slechts zicht hebben op een deel van de problematiek, en niet op hetgeen zich op scholen en in klassen afspeelt. Het focusgroepenonderzoek was een goede mogelijkheid om ook de meningen en inbreng van andere actoren die bij het OALT betrokken zijn, in het onderzoek te betrekken.

In twee rondes (een schriftelijke ronde en een groepsdiscussie) hebben de respectievelijk 34 en 7 deelnemers gereflecteerd op de resultaten van de survey, deze aangevuld vanuit het eigen perspectief of bijvoorbeeld gerelativeerd op grond van eigen ervaringen, en hebben zij hun mening over het OALT naar voren gebracht.

Uitgebreide conclusies waren er te vinden bij elk hoofdstuk en aan het einde van de delen 1 en 2 van dit rapport. In dit derde deel worden de centrale vragen in het onderzoek beantwoord op basis van de resultaten van zowel de survey als de focusgroepen. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies. Vanuit het eerder gepresenteerde kader waarin de beleidsimplementatie van het OALT plaatsvindt, wordt in dit hoofdstuk tevens gereflecteerd op de condities in het huidige beleid voor een succesvolle uitvoering. Dit deel wordt afgesloten met een epiloog (hoofdstuk 3).



## 2 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om inzichtelijk te maken hoe gemeenten het OALT-beleid implementeren en welk OALT-aanbod zij momenteel realiseren. Het gaat hier dus om beleidsimplementatieonderzoek, onderzoek dat vooraf gaat aan een feitelijke evaluatie en effectmeting van het beleid. Zulk onderzoek is bedoeld om vast te kunnen stellen of het beleid wordt geïmplementeerd zoals dat bedoeld was en om vast te stellen of de implementatie eventueel door praktische zaken wordt gehinderd. Volgens Bosker et al. (2000: 6) geven de uitkomsten van dit type onderzoek geen antwoord op de vraag of het beleid werkt, maar maken ze wel duidelijk of het zinvol is een evaluatie uit te voeren en de waarde van het beleid vast te stellen.

Op twee manieren wordt in dit hoofdstuk de balans opgemaakt. Allereerst worden in paragraaf 2.1 de centrale vragen in het onderzoek beantwoord op basis van een korte samenvatting van de onderzoeksresultaten. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de factoren besproken die de beleidsimplementatie van het OALT sterk beïnvloeden. Er wordt geconcludeerd dat deze factoren in hoge mate bepalend zullen zijn voor het uiteindelijke resultaat van het OALT-beleid. In feite is dit onderzoek naar het gemeentelijke OALT-beleid dus iets breder opgevat en toch meer evaluatief van aard dan strikt beleidsimplementatieonderzoek.

### 2.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

*Welke inhoudelijke en organisatorische keuzes hebben gemeenten gemaakt in het OALT-beleid, welke factoren spelen daarbij een rol en in hoeverre stemt het huidige aanbod van OALT overeen met de lokale vraag naar OALT?*

Allereerst worden hier – bij wijze van samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten – de antwoorden op de afzonderlijke deelvragen geformuleerd. Vervolgens wordt ook de hoofdvraag beantwoord.

*Welke inhoud hebben gemeenten gegeven aan de OALT-planprocedure?*

In 1998, toen de Wet OALT van kracht werd, hebben 220 gemeenten een doeluitkering van het rijk ontvangen voor het organiseren van OALT. Onder deze gemeenten zijn ook gemeenten die extra middelen hebben ontvangen om het aanbod met enkele nieuwe taalgroepen uit te breiden. Het rijk heeft de Wet OALT vergezeld doen gaan van een procedure die gemeenten moeten volgen, voordat zij kunnen overgaan tot het definitief vaststellen van het OALT-plan waarin staat vermeld voor welke talen men een aanbod creëert en hoe de OALT-middelen specifiek zullen worden ingezet. In de procedure is

voorzien in diverse voorlichtings- en raadplegingsrondes. Een belangrijk instrument om per gemeente de behoefte aan OALT vast te kunnen stellen, is een peiling onder de doelgroepen van het beleid. Gemeenten zijn niet verplicht zo'n peiling te houden als (uiteindelijk) besloten wordt alle middelen in te zetten voor taalondersteuning. Gemeenten zijn bovendien ook niet verplicht deze peiling volledig en onder alle mogelijke doelgroepen van het beleid te houden.

Schooldirecties, schoolbesturen, OET(C)-leerkrachten en ouders zijn in twee derde tot driekwart van de onderzochte gemeenten voorgelicht over de Wet OALT. De schooldirecties en schoolbesturen zijn eveneens in dezelfde mate ook echt geraadpleegd over hun wensen ten aanzien van het OALT. Voorlichting aan migranten- en vluchtelingenorganisaties vond in 39% van de gemeenten plaats, een echte raadpleging in 29% van de gemeenten. Ouders zijn in 44% en OALT-leerkrachten in 52% van de gemeenten geraadpleegd.

De informatieronde was kortom breder opgezet en vond onder meer partijen en instellingen plaats dan de feitelijke raadpleging, die veelal beperkt bleef tot een overleg tussen scholen en gemeenten.

In 19% van de onderzochte gemeenten heeft er geen behoeftepeiling bij ouders plaatsgevonden. In de overige gemeenten waren er veelal combinaties van schriftelijke en mondelinge peilingen. De schriftelijke peilingen verliepen doorgaans via de scholen en de mondelinge bijeenkomsten zijn veelal door de gemeente georganiseerd. Migranten- en zelforganisaties speelden veelal een beperkte rol in deze peilingen. De deelnemers aan de focusgroepen vinden dat deze rol groter zou moeten zijn. Een deelnemer vindt een peiling onder alleen deze organisaties zelfs al voldoende. De deelnemers benadrukken eveneens het belang van (aanvullende) mondelinge bijeenkomsten. Het criterium om de doelgroepen af te bakenen, is volgens de focusgroepsleden: de (niet-Nederlandse) thuistaal die men spreekt of het land van herkomst (van de ouders) van de leerlingen.

Hoewel de meeste gemeenten dus wel een peiling organiseerden, is de peiling zelf vaak op beperkte schaal uitgevoerd. In twee derde van de gemeenten vond de peiling alleen onder (enkele van) de oude taalgroepen van het OET(C) plaats. De reden daarvoor is, volgens de focusgroepsleden, dat veel gemeenten het onverantwoord vonden of er het nut niet van inzagen om een grootscheepse peiling te organiseren, als vervolgens toch niet aan de gebleken behoefte zou kunnen worden voldaan. Men wilde wachtgeldverplichtingen voor de OET(C)-leerkrachten vermijden en bovendien waren er (onvervulbare) vacatures voor het OALT.

De peilingen waren ook beperkt, omdat vaak slechts is gevraagd óf men OALT wil voor zijn of haar kind en in veel mindere mate in welke vorm men dat wil. De deelnemers aan de focusgroepen zijn van mening dat deze laatste vraag ook in een peiling thuishoort. De meningen waren verdeeld bij het inschatten of gemeenten met deze peilingen nu ook over een voldoende basis voor een vraaggericht aanbod van OALT beschikken. Maar aangezien de meeste gemeenten primair wachtgeldverplichtingen trachtten te voorkomen, is het thema van een vraaggericht aanbod wellicht ook minder relevant.

Wat is het resultaat van deze OALT-planprocedure?

#### *OET(C)-situatie bepalend*

De uitslag van de behoeftepeiling blijkt in veel gemeenten maar een heel beperkte rol te hebben gespeeld. De criteria die een rol spelen bij het organiseren van een OALT-aanbod hebben vooral betrekking op de oude OET(C)-situatie. Het budget vormt uiteraard een belangrijke randvoorwaarde om aanvragen voor OALT te beoordelen, maar vervolgens laten gemeenten zich leiden door het kunnen inzetten van de oude OET(C)-leerkrachten voor OALT, het aanbod dat er al was, en het zien te voorkomen van wachtgeld. Daarnaast hanteren de gemeenten allerlei praktische criteria. In iets meer dan de helft van de gemeenten zijn de criteria ook echt opgenomen in het OALT-plan.

In een reactie zeggen de deelnemers aan de focusgroepen dat gemeenten ook maar weinig andere keus hadden, maar ook dat ze meer lef hadden moeten tonen en knopen hadden moeten doorhakken. Gevraagd naar goede of eerlijke criteria om te bepalen of OALT gewenst is, stellen de deelnemers dat getalsmatige criteria een belangrijke rol horen te spelen: de omvang van taalgroepen (of de prognose), een minimumaantal deelnemers, of mogelijkheden om binnen groepen te kunnen differentiëren naar leeftijd. Verder zouden de wensen van de doelgroepen en dus ook de behoeftepeiling onder ouders juist een belangrijkere rol moeten spelen en is het een voorwaarde dat er voldoende OALT-leerkrachten beschikbaar zijn. De rangorde van criteria zou kortom een andere zijn geweest als de wachtgeldproblematiek gemeenten geen parten had gespeeld.

#### *Taalondersteuning*

De meeste gemeenten hebben gekozen voor een vaste verdeling tussen OALT-cultuureducatie en -taalondersteuning. Het accent ligt overduidelijk op taalondersteuning: gemiddeld besteden de gemeenten met een vaste verdeling van de middelen 72% aan taalondersteuning en slechts 28% aan OALT-cultuureducatie. Bovendien zijn er meer gemeenten die alle middelen inzetten voor taalondersteuning dan gemeenten die alles inzetten voor cultuureducatie. Wel heeft ruim 40% van de gemeenten (nog) niets vastgelegd over een verdeling tussen de beide varianten.

#### *Argumenten voor taalondersteuning en voor cultuureducatie*

De deelnemers aan de focusgroepen zijn niet verbaasd over deze uitkomst. Enerzijds stellen zij dat, aangezien het OALT-cultuureducatie buiten schooltijd moet plaatsvinden en er weinig animo bij de betrokkenen is om na schooltijd lessen te organiseren, te geven of te volgen, men dus liever kiest voor taalondersteuning, die immers onder schooltijd mag plaatsvinden. Anderzijds wordt taalondersteuning functioneel geacht voor het leren van het Nederlands en het inhalen van onderwijsachterstanden. En dat is ook een wens van ouders. Toch noemen de deelnemers aan de focusgroepen ook enkele positieve aspecten van het OALT-cultuureducatie, hetgeen er juist voor zou

pleiten de middelen daarvoor in te zetten. Zo vindt men cultuureducatie met name belangrijk in het identiteitsvormingsproces. Ook wordt het OALT-cultuureducatie functioneel geacht voor, andermaal, het leren van het Nederlands. Niet alleen enige uitleg in de eigen taal (zoals bij taalondersteuning), maar ook het actief stimuleren van de taalontwikkeling in de eerste taal zou volgens enkele deelnemers positief van invloed zijn op de tweedetaalverwerving. En ook nu wordt door de deelnemers gezegd dat ouders het eigentaalonderwijs belangrijk vinden. Sommige argumenten worden door de deelnemers dus aan beide varianten toegekend.

Overigens zijn de deelnemers wel verdeeld over de waarde of het nut van het OALT in het algemeen.

#### *Gewenste verdeling van OALT-middelen*

Gevraagd naar de manier waarop de deelnemers het liefste de middelen zouden inzetten, blijkt de voorkeur bij alle actoren uit te gaan naar taalondersteuning. Vervolgens wenst men OALT-cultuureducatie eveneens met een substantieel deel van de middelen te bedelen. De groepsleerkrachten leggen hier minder nadruk op en willen meer uittrekken voor coördinatie en begeleiding. De OALT-leerkrachten zelf willen juist meer middelen voor kwaliteitsverbetering. In de focusgroepen benadrukken zij meerdere malen het belang daarvan.

#### *OALT-cultuureducatie.*

Het aanbod OALT-cultuureducatie wordt overwegend op scholen georganiseerd (vaak op een of meer lespunten in de gemeente) en ruim driekwart van het aanbod valt onder de verantwoordelijkheid van scholen (en hun besturen). Slechts voor 20% van het aanbod geldt dat de lessen onder verantwoordelijkheid van een zelforganisatie worden gegeven. OALT-cultuureducatie in een brede school, een aparte taalschool of een verlengde schooldag komt nog maar weinig voor. Slechts 10% van het aanbod wordt op een ander soort instelling dan een school gegeven.

De deelnemers aan de focusgroepen zeggen maar weinig positieve voorbeelden te kunnen noemen van goede manieren waarop dit onderwijs wordt georganiseerd. De voorbeelden die ze noemen, zijn nu net de organisatievormen die nog maar weinig voorkomen: op een aparte taalschool, als bredeschoolactiviteit, of in een verlengde schooldag. Bij de OALT-leerkrachten heeft deze laatste variant de voorkeur. Over het model van een aparte taalschool is uitvoerig gesproken in de focusgroepen. Een groot aantal deelnemers – de OALT-leerkrachten uitgezonderd – ziet hier het voordeel van, maar men plaatst daar ook enkele kanttekeningen bij. In de epiloog (na dit hoofdstuk) wordt hier nog verder op ingegaan.

#### *Onduidelijkheid over inhoud cultuureducatie en taalondersteuning. Variatie in lesduur.*

In de focusgroepen bleek dat er grote onduidelijkheid heerst over wat OALT-cultuureducatie zou moeten inhouden. Gemiddeld krijgen de leerlingen nu anderhalf uur per week eigentaalonderwijs. In enkele gemeenten krijgen de leerlingen vier uur per



week les. De deelnemers aan de focusgroepen brengen naar voren dat de hoeveelheid tijd die er nu veelal beschikbaar is voor het OALT-cultuureducatie ontoereikend is. Het is niet mogelijk in die tijd een taal te leren, hooguit kan er sprake zijn van een kennis-making met de taal.

De tijd die aan taalondersteuning wordt besteed, loopt veel meer uiteen. Gemiddeld is dat 3,5 uur per week, maar in sommige gemeenten is dat een halfuurtje per week, terwijl in een paar gemeenten enkele leerlingen de hele week taalondersteuning krijgen.

Wat goede taalondersteuning is, daarover bestond bij de deelnemers aan de focusgroepen evenmin overeenstemming of duidelijkheid. Er wordt met verschillende modellen gewerkt, en hoewel enkele deelnemers (vooral de groepsleerkrachten) de resultaten daarvan bejubelen, is er toch weinig kennis bij de deelnemers over wat nu echt effectieve methoden zijn en welke gestructureerde aanpak nodig is.

#### *Het gerealiseerde aanbod*

In totaal hebben 172 van de 186 onderzochte gemeenten op dit moment ook echt een lopend aanbod in OALT. In 126 gemeenten wordt OALT-cultuureducatie gegeven (dat is 68% van de onderzochte gemeenten en 73% van de gemeenten met een nu lopend aanbod) en in 161 gemeenten wordt taalondersteuning gegeven (dat is 86% van de onderzochte gemeenten en 93% van de gemeenten met een nu lopend aanbod).

In 61% van de gemeenten met OALT worden beide varianten aangeboden; in 33% van de gemeenten wordt alleen taalondersteuning gegeven en in 6% van de gemeenten komt alleen OALT-cultuureducatie voor.

In de onderzochte gemeenten gaat het in totaal om 61.400 OALT-leerlingen; dat is 35% van het totale aantal allochtone leerlingen in het reguliere basisonderwijs. In totaal wordt in de onderzochte gemeenten aan ruim 29.000 Turkse leerlingen OALT gegeven (dat is 47% van het totale aantal OALT-leerlingen) en aan bijna 22.000 Marokkaanse leerlingen (36% van het totale aantal OALT-leerlingen). Dit zijn verreweg de grootste taalgroepen in het OALT.

Alle andere taalgroepen maken samen niet meer dan 17% uit van het totale aantal leerlingen in het OALT.

De tijdens het OET(C) grootste taalgroepen (Turks en Marokkaans) zijn ook bij het OALT de grootste, zowel naar het aantal leerlingen dat OALT-lessen volgt als naar het aantal gemeenten dat OALT voor deze taalgroepen aanbiedt. Van de overige taalgroepen is de rangorde lastiger te bepalen. Zo ziet de rangorde er per OALT-variant (cultuureducatie of taalondersteuning) verschillend uit en is de rangorde naar het aantal leerlingen een andere dan de rangorde naar het aantal gemeenten dat een aanbod voor deze taalgroepen verzorgt (tabel 2.1).

**Tabel 2.1 Rangorde van taalgroepen OALT-cultuureducatie (CE) en -taalondersteuning (TO), naar aantal leerlingen en aantal gemeenten (van hoog naar laag)**

OALT-cultuureducatie		taalondersteuning	
N leerlingen	N gemeenten	N leerlingen	N gemeenten
1 Turks	1 Turks	1 Turks	1 Turks
2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers	2 Marokkaans-Arabisch, Berbers
3 Chinees	3 Spaans	3 Suryoye	3 Moluks/Maleis
4 Kaapverdisch/Portugees	4 Vietnamees	4 Kaapverdisch/Portugees	4 Vietnamees
5 Somalisch	5 Chinees Iran/Farsi	5 Moluks/Maleis	5 Spaans Somalisch
6 Spaans	6 Moluks/Maleis	6 Somalisch	6 Syrisch Suryoye Papiamento Chinees Iraaks
7 Hindi	7 Somalisch	7 Papiamento	7 alle andere taalgroepen TO
8 Hebreeuws	8 Grieks	8 Duits	
9 Suryoye	9 Kaapverdisch/Portugees Hindi Servisch Koerdisch Italiaans Bosnisch	9 Spaans	
10 Iran/Farsi	10 Sranan Tongo Kroatisch Eritrees/Tigrina Iraaks Joegoslavisch	10 Vietnamees	

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

### Grote taalgroepen versus overige taalgroepen

Voor de beide grote taalgroepen geldt dat er meer leerlingen zijn in groep een tot en met vier die taalondersteuning krijgen, dan leerlingen die in groep vijf tot en met acht les krijgen in de eigen taal. Van zowel de Turkse taalgroep als de Marokkaanse taalgroepen krijgt 58% van de OALT-leerlingen taalondersteuning en volgt 42% cultuureducatie. Voor de overige taalgroepen is de verhouding heel anders: 74% van de OALT-leerlingen uit de overige taalgroepen krijgt cultuureducatie en aan slechts 26% van deze leerlingen wordt taalondersteuning gegeven.

In totaal gaat het om 2.760 leerlingen van de kleinere taalgroepen die in groep een tot en met vier taalondersteuning krijgen, tegenover ruim 29.600 Turkse en Marokkaanse leerlingen die taalondersteuning krijgen. Tabel 2.2 vat dit nog eens samen.

**Tabel 2.2 Verhouding OALT-cultuureducatie en taalondersteuning, naar taalgroepen  
(in absolute aantallen en procenten)**

	OALT-cultuureducatie		taalondersteuning		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Turks	12191	42	16819	58	29010	47
Marokkaans	9117	42	12827	58	21944	36
overig	7684	74	2759	26	10443	17
totaal	28992	47	32405	53	61397	100

Bron: SCP (OALT 2001/2002)

*Correspondeert het gerealiseerde aanbod ook met de lokale vraag?*

Gemeenten laten zich bij het realiseren van een OALT-aanbod vooral leiden door pragmatische overwegingen. Niet alle onderzochte gemeenten kunnen ingaan op elke vraag naar OALT-cultuureducatie. Meestal komt dit door budgettaire beperkingen, maar ook een tekort aan docenten doet het aanbod stagneren. In deze gemeenten zou je dus kunnen spreken van een latente vraag naar OALT-cultuureducatie.

Ook voor taalondersteuning geldt dat niet alle gemeenten op alle verzoeken konden ingaan. Het gaat dan om dezelfde overwegingen. De vraag naar OALT zou groter kunnen zijn dan nu in het onderzoek zichtbaar is geworden. Eerder werd al duidelijk dat gemeenten de behoefte aan OALT slechts beperkt hebben onderzocht. Daar waren ook goede redenen voor, maar het is denkbaar dat bij een volledige peiling onder alle potentiële doelgroepen van het beleid de behoefte het huidige aanbod wel eens ruim zou kunnen overschrijden en dat er nieuwe taalgroepen zijn die eveneens een start met gesubsidieerd eigentaalonderwijs willen maken.

*Welke veranderingen zijn er in het OALT ten opzichte van het OET(C)? Is het bereik toegenomen?*

Zijn er nu, in vergelijking met het OET(C) vroeger, meer of minder leerlingen die OALT volgen, of zijn er nog andere veranderingen opgetreden in participatie? De gegevens van de survey over de deelname per taalgroep zijn globaal gerubriceerd naar 'land van herkomst', zoals gebruikelijk was bij de OET(C)-gegevens.

*Daling en verschuivingen, nieuwe taalgroepen*

In het jaar voorafgaand aan de invoering van de OALT-wet nam in alle gemeenten tezamen gemiddeld 33% van de allochtone leerlingen in het basisonderwijs deel aan het OET(C). Het aandeel leerlingen in de hier onderzochte gemeenten was voor het OET(C) 37%. Nu is het percentage leerlingen dat aan het OALT deelneemt in de onderzochte gemeenten gemiddeld 35%. Er zijn nieuwe taalgroepen (hier: landencategorieën) bij gekomen, maar er hebben zich tevens enkele verschuivingen voorgedaan tussen de oude taalgroepen/landencategorieën, zoals blijkt uit tabel 2.3.

**Tabel 2.3** Relatieve deelname leerlingen eigentaalonderwijs OET(C) en OALT in de responderende gemeenten, in procenten

	aandeel leerlingen OET(C)	aandeel leerlingen OALT	toe- of afname t.o.v. OET(C)
<i>land van herkomst</i>			
Aruba plus de			
Nederlandse Antillen	0	2	nieuw
Molukse eilanden	46	34	-12%
Griekenland	31	27	-4%
Italië	8	9	+1%
voormalig Joegoslavië	6	13	+7%
Kaapverdië	37	32	-5%
Portugal		-	
Marokko	67	57	-10%
Tunesië		-	
Spanje	33	40	+7%
Suriname	0	1	nieuw
Turkije	73	66	-7%
overige landen en vluchtelingen	0	16	nieuw
totaal	37	35	-2%

Bronnen: Ministerie OCenW (1998), SCP (OALT 2001/2002)

Hoewel het aantal Turkse en Marokkaanse leerlingen in het basisonderwijs is gestegen ten opzichte van 1997, zijn er nu in de onderzochte gemeenten relatief minder kinderen die deelnemen aan het OALT dan vroeger aan het OET(C). Bij Turkse kinderen is de deelname met zeven procentpunten afgenomen en bij de Marokkaanse kinderen is dat tien procentpunten minder dan vroeger.

Het aanbod is in totaal verruimd met 24 'nieuwe' taalgroepen; voor zes taalgroepen is er nu een aanbod OALT-cultuureducatie en voor de achttien overige nieuwe taalgroepen is er zowel een aanbod OALT-cultuureducatie als een aanbod taalondersteuning.

#### Waardering OALT in vergelijking met OET(C)

De ruimere mogelijkheden voor nieuwe taalgroepen om aan OALT deel te nemen was een van de aspecten die de deelnemers aan de focusgroepen positief waarden in vergelijking met het OET(C). Het OET(C) was immers slechts op een beperkt aantal doelgroepen gericht. Ook het feit dat OALT-cultuureducatie niet langer onder schooltijd plaatsvindt, waardoor de leerlingen niets van het reguliere curriculum hoeven te missen, wordt door alle actoren positief gewaardeerd. De waardering voor OALT betreft met name de mogelijkheid om taalondersteuning te geven en het feit dat dit deel kan uitmaken van een integraal taalbeleid. Vooral de groepsleerkrachten zeggen hier de directe, gunstige resultaten van te zien. Het duidelijk scheiden van taalondersteuning en OALT-cultuureducatie wordt door enkele deelnemers gewaardeerd en dit geldt tevens voor het feit dat er nu gekozen kan worden tussen beide varianten. De OALT-leerkrachten zeggen dat er over OALT meer wordt gesproken en dat er nu meer erkenning is voor OALT dan er destijds was voor het OET(C).

### *Welke knelpunten doen zich voor in uitvoering?*

Slechts een tiental gemeenten geeft aan geen enkel knelpunt bij de uitvoering van het OALT (OALT-cultuureducatie of -taalondersteuning) te ervaren, de overige gemeenten noemen diverse knelpunten. Ongeveer de helft van de gemeenten met een aanbod OALT-cultuureducatie ziet als knelpunt de positie, de bevoegdheid en de kwaliteit van de OALT-leerkracht.

Ongeveer eenderde van de gemeenten signaleert een gebrekkig animo bij de scholen, bij de OALT-leerlingen en bij de OALT-leerkrachten. Eveneens zegt eenderde van de gemeenten de landelijke regelgeving als knelpunt te ervaren. Naast deze knelpunten zijn er nog verschillende andere zaken die de uitvoering van het OALT-cultuureducatie hinderen.

In meer dan de helft van de onderzochte gemeenten schiet, volgens de respondenten van de survey, van een of meer OALT-leerkrachten de taalvaardigheid (en de pedagogische vaardigheden) tekort om goed taalondersteuning te kunnen bieden. Een ander knelpunt signaleert men bij de positie van de OALT-leerkracht in het docententeam. Beide knelpunten blijken samen te hangen: in gemeenten waar de taalvaardigheid van de OALT-leerkrachten geen problemen oplevert, vormt de positie van deze leerkrachten in het team evenmin een knelpunt. Hoewel er in veel gemeenten gekozen is voor een model van taalondersteuning waarbij de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht samenwerken, signaleert toch ruim eenderde van de gemeenten een knelpunt in juist de gebrekkige samenwerking tussen beide docenten. Dit punt kwam eveneens in de focusgroepen ter sprake. Op grond van de uitspraken van diverse deelnemers aan de focusgroepen, werd geconcludeerd dat het misschien iets te eenvoudig is om alle problemen rond de positie van de OALT-leerkrachten aan externe factoren te wijten. De betrokkenen zelf laten hier wellicht ook mogelijkheden liggen: voor de groepsleerkrachten en schooldirecties is het devies dat zij de OALT-leerkracht zijn of haar plaats moeten gunnen en voor de OALT-leerkrachten dat zij meer moeten proberen het Nederlands goed te beheersen. Veel leerkrachten zouden zich vanwege alle gesignaleerde problemen lang-durig ziek melden, maar in het onderzoek lijkt dit probleem toch minder omvangrijk te zijn dan vaak geroepen wordt.<sup>1</sup>

Andere knelpunten zijn meer van praktische, organisatorische aard of hebben betrekking op een gering animo voor taalondersteuning bij de betrokkenen. Een ander probleem is dat betrokkenen vaak niet weten hoe ze goed invulling moeten geven aan taalondersteuning.

De deelnemers aan de focusgroepen herkennen de gesignaleerde knelpunten. Toch wil dit niet zeggen dat alle deelnemers die knelpunten ook zelf ervaren. Een aantal deelnemers is immers tevreden met hoe de zaken nu gaan. Maar dat neemt niet weg dat ook de focusgroepleden diverse knelpunten ervaren. Voor een aantal problemen weet men geen oplossing. Toch is er een toekomst voor het OALT, zo vinden de meeste focusgroepleden. Er worden door de deelnemers verschillende suggesties voor verbetering gegeven.

*Wat is het oordeel van de gemeente over de mogelijkheden om het beleid uit te voeren, welke ambitie heeft de gemeente met het OALT-beleid?*

Als wordt afgegaan op de mate waarin de respondenten van de survey de stellingen over OALT onderschrijven, dan lijken de beleidsmedewerkers van driekwart van de onderzochte gemeenten moeite hebben met de uitvoering van het OALT-beleid. Zij wijten dat aan de landelijke politiek, aan de wet zelf en aan de condities waaronder zij het beleid moeten uitvoeren. Zo is twee derde van de onderzochte gemeenten van mening dat er voor de nieuwe taken in het OALT onvoldoende geschikte docenten beschikbaar zijn. De stelling dat het rijk door te decentraliseren de problemen met het OET(C)/OALT eenvoudigweg heeft afgewenteld op de gemeenten, geniet instemming bij eveneens twee derde van de onderzochte gemeenten.

Bovendien zijn er gemeenten die bijzonder sceptisch staan tegenover het beleid. Men vindt dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor het aanleren van de eigen taal en cultuur, en dat dit geen taak is voor de school of de overheid.

Maar er zijn tevens stellingen voorgelegd die een positieve en zelfs ook enigszins ambitieuze houding weerspiegelen als het om de uitvoering van het OALT gaat. Zo'n 40 tot 50% van de respondenten is het eens met dit type stellingen. Men zegt een duidelijke visie op het OALT te hebben; men doet er alles aan het beleid in samenwerking met de doelgroepen vorm te geven; en men vindt dat er blijvend aandacht voor de eigen taal en cultuur van allochtone leerlingen in het onderwijs moet blijven en dat dit een taak is die het beste door de gemeente en door schoolbesturen kan worden uitgevoerd.

In de focusgroepen wordt door enkele deelnemers en verschillende actoren te kennen gegeven dat de gemeente waarin zij werkzaam zijn, maar weinig op heeft met het OALT. Sommige deelnemers vinden het OALT ook geen taak voor de overheid; anderen daarentegen vinden dat de overheid deze taak niet goed heeft opgevat.

#### *Centrale onderzoeksvraag*

De hoofdvraag laat zich nu kort beantwoorden. Inhoudelijk leggen gemeenten de nadruk op taalondersteuning. Het is een pragmatische keuze. Taalondersteuning vindt plaats onder schooltijd en past goed bij het GOA-beleid. De OALT-leerkrachten die de taalondersteuning geven, hebben bovendien een voorkeur voor het werken onder schooltijd. Dit leidt in sommige gevallen tot de gespannen situatie dat de oude OET(C)-krachten zijn ingezet voor taalondersteuning, terwijl zij zeker niet allemaal of in alle opzichten aan de voor taalondersteuning benodigde kwalificaties voldoen. Het OALT-cultuureducatie wordt in mindere mate gekozen, maar nog altijd wordt aan een groot aantal allochtone leerlingen de eigen taal onderwezen. Een echt vrije keuze of een marktgericht aanbod creëren was niet mogelijk door de randvoorwaarden: gemeenten wilden vooral wachtgeldverplichtingen vermijden, er moeten geschikte docenten zijn om de lessen te kunnen geven en er zijn getalsmatige randvoorwaarden verbonden aan het realiseren van een aanbod. Vooral de grote taalgroepen maken

daardoor kans op enig aanbod in OALT: ze vormen immers een grote groep en er waren meer OET(C)-leerkrachten beschikbaar om in hun taal les of ondersteuning te geven, dan bij de kleinere taalgroepen.

De uitvoering van het beleid wordt gehinderd door vele (andere) praktische zaken.

Het resultaat levert een diffuus beeld op: er zijn zowel tevreden als ontevreden betrokkenen, gemeenten of scholen waar het aanbod veranderd is en verruimd met nieuwe taalgroepen, gemeenten of scholen waar min of meer de OET(C)-situatie wordt gecontinueerd en gemeenten of scholen waar de uitvoering stagneert.

## 2.2 Factoren die van invloed zijn op de beleidsimplementatie

### *De besturingsfilosofie. OALT-beleid als decentraal beleid*

OALT-beleid is beleid dat gedecentraliseerd is en waarvoor niet langer het rijk maar de gemeente verantwoordelijk is. Een veronderstelling is dat bij decentralisatie de toegankelijkheid van het openbare bestuur toeneemt en burgers meer kans krijgen om direct invloed uit te oefenen op het beleid (Fleurke et al. 1997, Denters 1989). Het onderzoek biedt maar matig inzicht in de vraag in hoeverre ouders en migrantenorganisaties ook echt invloed hebben gehad op de besluitvorming over OALT. In bijna de helft van de gemeenten zeggen de respondenten dat ouders en/of migrantenorganisaties invloed hebben kunnen uitoefenen op de verdeling van de OALT-middelen tussen taalondersteuning en OALT-cultuureducatie. Maar bijna evenveel gemeenten zeggen dat de doelgroepen die mogelijkheid niet hadden. Afgaande op deze wat globale indicator (en vanuit het perspectief van slechts een actor) zou in bijna evenzoveel gemeenten het beleid kunnen worden getypeerd als 'top-down', als met de term 'bottom-up'. Het zijn niet meer dan slechts globale indicaties.

Een ander aspect van de besturingsfilosofie is dat decentraal beleid meer maatwerk zou toestaan dan een centraal gevoerd beleid (Fleurke et al. 1997, Denters 1989). Een voorwaarde daarvoor is wel dat de gemeente beschikt over de juiste informatie om het aanbod in OALT op af te kunnen stemmen. Hier bleek dat gemeenten maar voor een deel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om een vraaggericht aanbod te creëren. Door niet alle potentiële doelgroepen te raadplegen en door slechts een beperkte behoeftepeiling, waren de gemeenten niet volledig geïnformeerd. Men koos daar niet alleen voor omdat het lastig is een zo volledig mogelijke behoeftepeiling te organiseren, maar ook omdat gemeenten het weinig zinvol achtten de behoeften te peilen, terwijl er niet voor elke vraag een aanbod zou kunnen worden gerealiseerd.

De hele OALT-planprocedure – met informatierondes, raadplegingsrondes en een behoeftepeiling – was er weliswaar op gericht dat gemeenten op basis van recente lokale informatie de juiste keuzes in het beleid zouden kunnen maken en een vraaggericht aanbod van OALT zouden kunnen realiseren. Maar gemeenten hadden slechts zeer geringe mogelijkheden om nieuw beleid te ontwerpen en daarin te sturen. De keuzes die men in het beleid maakte, mochten immers niet resulteren in wachtver-

plichtingen voor zittende OET(C)-docenten. Dergelijke kosten zouden voor rekening van de gemeente zijn. Een echt vraaggericht aanbod zal dan ook slechts in weinig gemeenten gerealiseerd zijn.

De bestuurlijke argumentatie om OALT te decentraliseren is daarmee zwak, zo concluderen ook Karsten et al. (2001). Gemeenten zaten immers veelal klem tussen oud en nieuw beleid, waarbij continueren nog de meest reële optie leek (Karsten et al. 2001: 138).

Het is een van de belangrijkste contextuele kenmerken die de beleidsimplementatie van het OALT typeren. Daarnaast kunnen nog verschillende factoren worden onderscheiden die van invloed zijn op het verloop van de beleidsimplementatie OALT.

#### *Kwaliteit van het beleidsontwerp en de beleidstheorie*

Typerend voor het OALT-beleidsontwerp is dat het beleid zich feitelijk richt op twee aparte beleidsproblemen. Het eerste beleidsprobleem is dat Nederland zich in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw conform internationale verdragen en afspraken zou inspannen om kinderen van migranten in Nederland onderwijs in de eigen taal aan te bieden, als de ouders daarom verzoeken.<sup>2</sup> Dat gebeurde toen met het oog op de terugkeer naar het land van herkomst. Het tweede beleidsprobleem is dat grote groepen leerlingen in het basisonderwijs intreden zonder dat ze Nederlands spreken of in het Nederlands goed aanspreekbaar zijn. Voor beide beleidsproblemen wordt het OALT geacht een oplossing te bieden. De beide beleidsproblemen, cultuureducatie en achterstandsbestrijding, zijn gevat in één wet.

De commissie-Van Kemenade pleitte destijds voor een driesporenbeleid: OALT-beleid, onderwijsachterstandenbeleid, NT2-beleid (Commissie-Van Kemenade et al. 1992). Taalondersteuning past inhoudelijk eerder bij het NT2-beleid of het onderwijsachterstandenbeleid, maar is vreemd genoeg ook ondergebracht in het beleidsspoor OALT.

Er zijn verschillende veronderstellingen die aan het OALT-beleid ten grondslag liggen (de beleidstheorie kortom). Bij de variant van cultuureducatie wordt verondersteld dat, hoewel het remigratieperspectief bij de meeste migranten in Nederland al lang niet meer speelt, er toch gegronde redenen zijn om kinderen van migranten les te geven in de eigen taal. De hoofddoelstelling van het huidige OALT gaat uit van een intrinsieke waarde van de moedertaal van migranten. Door deze taal te leren, kan men contact houden met de eigen cultuur. De achterliggende gedachte is, zo blijkt uit de hoofdlijnen van de Wet OALT, dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving.

Tegelijkertijd zou het OALT ertoe bijdragen dat de culturele verscheidenheid in Nederland behouden en bevorderd wordt (Uitleg 1998). Volgens de wet gaat het bij deze variant nadrukkelijk om cultuurbeleid en is deze niet noodzakelijk verbonden aan een onderwijstaak.



De veronderstellingen zijn dus: dat kinderen van immigranten (te) weinig kennis van hun eigen culturele achtergrond hebben; dat zij een risico lopen om onvoldoende te integreren of participeren of dat zij dat nog (te) weinig zelfbewust doen. De veronderstelling is dat het OALT hieraan een positieve bijdrage kan leveren.

Enerzijds wordt verondersteld dat aandacht voor de eigen taal en cultuur integratie in de Nederlandse samenleving bevordert, en anderzijds juist dat hierdoor de culturele verscheidenheid in Nederland wordt gewaarborgd. Hier lijkt op zijn minst sprake te zijn van enige spanning, die eveneens speelde bij het OET(C), toen 'integratie met behoud van de eigen cultuur' het adagium was. Maar ook de aanduiding 'zijn eigen culturele achtergrond' is vrij vaag, zeker als de doelgroep leerlingen tot de tweede of derde generatie migranten behoren.

Taalondersteuning sluit aan bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat ten doel heeft het bestrijden en zien te voorkomen van onderwijsachterstanden. Taalondersteuning in het OALT wordt duidelijk wel opgevat als een onderwijstaak. De veronderstelling bij deze variant is dat een instructie in de eigen taal een allochtone leerling helpt om diens kennis van het Nederlands te verbeteren en daardoor het Nederlandstalige curriculum eerder of beter te kunnen volgen. Een goede kennis van de Nederlandse taal wordt, net als het OALT-cultuureducatie, bevorderlijk geacht voor de integratie en participatie van allochtonen in Nederland.

Het achterliggende doel van het OALT, integratie en participatie van allochtonen in Nederland, kan dus via twee verschillende wegen worden bereikt: door kennis van de eigen taal en cultuur en door kennis van de Nederlandse taal. Dat is enigszins curieus, aangezien beide sporen wel eens haaks op elkaar zouden kunnen staan. Er lijkt sprake te zijn van een patstelling tussen voorstanders van het 'onderdompelen' van allochtone leerlingen in de Nederlandse taal, die stellen dat aandacht voor de eigen taal maar leidt tot vertraging en juist de kans vergroot op (blijvende) onderwijsachterstand, en voorstanders van 'functionele meertaligheid'. In empirisch opzicht zijn er vooralsnog geen eenduidige bevindingen ter ondersteuning van de ene of de andere bewering.

Het is opvallend dat de wet OALT wel vergezeld gaat van een zeer uitgebreide planprocedure, maar dat een landelijk beleidskader of heldere doelstellingen ontbreken. In algemene bewoordingen worden slechts de abstracte, ambitieuze doelen van het OALT genoemd, die nauwelijks zijn te operationaliseren en waarvoor slechts een gering aantal uren per week beschikbaar is om ze te realiseren.

Het is daarom irrelevant en ook niet mogelijk om – op termijn – uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Wat betreft de kwaliteit van het beleidsontwerp en de beleidstheorie moet geconcludeerd worden dat er bij OALT sprake is van een complex beleid, dat gebaseerd is op vage, wellicht zelfs onderling strijdige veronderstellingen (vgl. ook Onderwijsraad 2001, Karsten et al. 2001).

### *Kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie*

Wil het beleid een goede kans van slagen hebben, dan zal ook de uitvoeringsorganisatie de benodigde kwaliteit moeten hebben. OALT-cultuureducatie is een vorm van cultuurbeleid en kan volgens de wet ook op andere instellingen dan scholen worden gegeven. Wegens een vermeend gebrek aan kwaliteit (zo bleek uit de verkenning) bij zelforganisaties en migrantenorganisaties voor deze taak en juist een veronderstelde kwaliteit bij de gemeente en bij scholen, is het OALT momenteel overwegend een onderwijsaangelegenheid. Toch doet de opsomming van de knelpunten die gemeenten ervaren, vermoeden dat de kwaliteit lang niet overal gegarandeerd is. Momenteel is een struikelblok in de uitvoering dat gemeenten en scholen moeite hebben om met name voor nieuwe taalgroepen gekwalificeerde docenten aan te trekken. Maar echt een grote beperking voor de uitvoering is dat gemeenten het OALT-beleid moesten uitvoeren zonder dat daar wachtgeldverplichtingen uit voort zouden vloeien. Gemeenten en schoolbesturen hebben daarom getracht de oude OET(C)-leerkrachten zoveel mogelijk in te zetten voor het OALT. Aan om- of bijscholing van OET(C)-docenten voor deze deels toch nieuwe taken of aan kwaliteitsverbetering in het algemeen besteden gemeenten evenwel relatief weinig geld. Daarnaast wordt in het kwalitatieve onderzoek gesproken over een gebrek aan goede lesmaterialen, beschikbare ruimte (leslokalen) en geen of te weinig controle op de lessen door de inspectie. Ook aan de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie schort dus wel het een en ander.

### *De posities van actoren in het netwerk en hun onderlinge relaties*

Een laatste, hier onderscheiden type factor dat van invloed is op de beleidsimplementatie, heeft te maken met de actoren die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken. Voor een succesvolle beleidsimplementatie zijn een zekere mate van overeenstemming en coöperatie tussen de actoren in het beleidsnetwerk een voorwaarde.

Er lijkt geen conflict te zijn tussen de gemeente en de schoolbesturen: in het OOGO hebben de plannen voor het OALT maar weinig tot discussie geleid en was men het snel met elkaar eens. Ook in de meeste gemeenteraden is het OALT-plan zonder al te grote problemen vastgesteld. Maar de consensus blijft veelal beperkt tot het papier. Het verkennende onderzoek en de focusgroepen illustreren dat er duidelijke belangen tegenstellingen zijn tussen de actoren die bij het OALT betrokken zijn. In verschillende gemeenten of scholen is het draagvlak voor OALT zwak of ontbreekt dit zelfs in het geheel. Gemeenten en schoolbesturen stellen zich uit angst voor wachtgeldverplichtingen terughoudend op als het gaat om het in dienst nemen van OALT-leerkrachten; zij moeten tegemoetkomen aan de uiteenlopende wensen van allochtone ouders (hun kinderen mogen niets van het curriculum missen, moeten goed Nederlands leren, en ze moeten de eigen taal leren onder schooltijd op de eigen school) en hebben daarvoor slechts beperkte organisatorische en financiële mogelijkheden. Samenwerking tussen groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten is zeker bij taalondersteuning noodzakelijk, zo zeggen alle betrokkenen, maar dit blijkt in de praktijk vaak moeizaam te verlopen. OALT-leerkrachten werken veelal geïsoleerd van het schoolteam. Door na

schooltijd les te geven en vaak op meer dan een lespuntschool, komen zij veelal niet meer toe aan hun rol van intermediair tussen ouders van leerlingen en de school. Het bijwonen van teamvergaderingen wordt lastig, zo niet onmogelijk, waardoor het isolement verder wordt versterkt. OALT-leerkrachten vrezen voor hun baan, maar willen vaak niet na schooltijd lesgeven; ze willen zich bij taalondersteuning niet gereduceerd voelen tot klassenassistent, willen soms niet met peuters van groep een en twee werken en willen een eigen ruimte. Groepsleerkrachten willen hulp bij leerlingen die zij in het Nederlands niet kunnen helpen, maar hebben moeite met de aanwezigheid van OALT-leerkrachten tijdens de les of in hetzelfde lokaal. Directies moeten lavenen tussen deze wensen en hebben daarnaast hun eigen ideeën over het OALT. Om te ontsnappen aan de problemen met OALT-cultuureducatie, kunnen gemeenten en scholen OALT-middelen inzetten voor GOA-doeleinden en daarmee het GOA-beleid versterken, weliswaar ten koste van het OALT. Gemeenten maken vaak gebruik van deze mogelijkheid. Het is te meer begrijpelijk dat gemeenten ertoe neigen het beleid toe te spitsen op datgene waarover tenminste alle partijen het met elkaar eens lijken te zijn: een goede beheersing van de Nederlandse taal is voor alle leerlingen (autochtoon en allochtoon) noodzakelijk. Toch is er ook kritiek van betrokkenen die vinden dat de OALT-middelen hiervoor niet bedoeld zijn. Het is bijna onmogelijk om het OALT op zo'n manier te organiseren dat alle partijen tevreden zijn.

#### *Samenvattend*

Alles overziend luidt de conclusie over de beleidsimplementatie van het OALT dat het weinig waarschijnlijk is dat het huidige OALT-beleid succesvol kan zijn. De kwaliteit van het beleidsontwerp, de randvoorwaarden en de uitvoeringscondities lijken daarvoor geen enkele garantie te bieden, en de resultaten van dit onderzoek zijn in dit opzicht evenmin bemoedigend.

## Noten

- 1 In een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt door deskundigen in het veld *een schatting* gemaakt: 40% van de OALT-leerkrachten zou zich langdurig ziek hebben gemeld (Algemene Rekenkamer, 2001: 26). Vervolgens wordt dit percentage door anderen als vaststaand naar buiten gebracht.
- 2 Zie de noten 13 en 14 bij het inleidende hoofdstuk 1.

### 3 Epiloog

De onderzoeksvragen zijn beantwoord en daarmee is het onderzoek feitelijk afgerond. De resultaten van de verkenning en van dit onderzoek bieden evenwel voldoende stof om na te denken over de toekomst. Want hoe moet het nu verder met het OALT?

Zowel de besturingsfilosofie (decentraal is beter) als de beleidsinhoud (tweeledig: cultuurpolitieke en achterstandspolitieke doelen), maar ook de beleidstheorie van het OALT (goed Nederlands bevordert de integratie, maar een goede kennis van de moedertaal en cultuur doen dat eveneens) roepen twijfels op over de realiseerbaarheid van dit beleid. De resultaten van het onderzoek lijken deze twijfels te bevestigen.

In deze epiloog worden enkele alternatieve perspectieven voor het OALT geschetst. De bevindingen van dit onderzoek vormen het vertrekpunt, maar daarnaast worden ook andere overwegingen in de argumentatie betrokken.

Er zijn bij de uitvoering van het OALT vele partijen betrokken. In dit onderzoek zijn beleidsmedewerkers, schooldirecteuren, groepsleerkrachten en OALT-leerkrachten uitvoerig aan het woord gekomen. In het verkennende onderzoek is bovendien nog met enkele vertegenwoordigers van migrantenorganisaties gesproken. Wat opvalt in al deze gesprekken is dat men er onderling sterk verschillende meningen op na houdt over:

- de manier waarop migranten of nieuwkomers en hun kinderen in de Nederlandse samenleving (zouden moeten) integreren;
- de rol van de thuistaal of moedertaal van een allochtone leerling – handicap, neutraal of katalysator – bij het verwerven van een tweede taal, in dit geval het Nederlands;
- wat adequate taalondersteuning is en hoe en door wie die het beste kan worden gegeven;
- de doelen van het eigentaalonderwijs en op welke manier de lessen het beste georganiseerd kunnen worden (onder schooltijd of daarna; op school of daarbuiten);
- of dit een taak is van ouders en eventueel migrantenorganisaties of van de overheid en scholen.

Een gevolg van deze onderling verschillende opvattingen is dat het lokale draagvlak voor het OALT doorgaans zwak is. Dezelfde meningsverschillen speelden overigens ook al tijdens het OET(C) en zijn dus zeker niet uniek voor het OALT. Als de voorlopers van het huidige beleid worden meegerekend, duurt de discussie over het eigentaalonderwijs al bijna 30 jaar.

Door de jaren heen voeren voor- en tegenstanders van OET(C)/OALT uiteenlopende pedagogische, politieke en ideologische argumenten aan voor het bestaansrecht van eigentaalonderwijs. Er is daarbij sprake van een sterke polarisatie van standpunten

(Lucassen en Köbben 1992). Kritische geluiden worden opgevat als een gebrek aan erkenning of respect voor de in het OALT onderwezen talen en de betreffende cultuur, als zouden deze van weinig nut en daarom ook van geringe waarde zijn. Voorstanders van meertaligheid en multiculturaliteit lijken daarom soms geen kritiek op het vak te dulden. Veeltaligheid is een groot goed, zo vindt men. De alarmerende berichten dat in de wereld ongeveer de helft van de 6.000 talen in hun voortbestaan worden bedreigd en in Europa zo'n 50 talen het gevaar lopen uit te sterven<sup>1</sup> lijken elke protectie van in een land voorkomende talen – inheems of met de immigrant 'meegekomen' – te rechtvaardigen.

Anderen in het debat benadrukken dat een discussie over het OALT slechts zou moeten gaan over de *noodzakelijkheid* dan wel de *wenselijkheid* om leerlingen die zonder of met slechts weinig kennis van de Nederlandse taal de basisschool betreden, naast de Nederlandse taal kennis te laten maken met een met het herkomstland (van de ouders) of hun culturele achtergrond verbonden taal. Een oplossing voor deze polarisatie in de standpunten lijkt niet voorhanden.

Ook in dit onderzoek nemen de respondenten en de deelnemers aan de focusgroepen zeer uiteenlopende standpunten in. Men heeft weliswaar een voorkeur voor taalondersteuning, maar een heldere visie op het eigentaalonderwijs ontbreekt doorgaans. Het is ook maar de vraag of het reëel is om van gemeenten en scholen te verwachten dat zij een duidelijke visie op het OALT ontwikkelen. De landelijke politiek en de rijksoverheid zijn hier tot nu toe evenmin in geslaagd.

Het beleidsontwerp OALT biedt geen duidelijke aangrijpingspunten voor de praktijk. Het is voor gemeenten en scholen niet mogelijk hun beleid te baseren op theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens.<sup>2</sup> In de praktijk levert dit een soort *trial-and-error*-tactiek op. Hoewel men enerzijds een sterke voorkeur heeft voor taalondersteuning, is het voor veel schooldirecties en leerkrachten anderzijds onduidelijk of en zo ja hoe, de moedertaal van een leerling (het beste) benut kan worden bij het geven van taalondersteuning. Alleen al het begrip 'moedertaal' is problematisch. Bekend is dat veel Marokkaanse kinderen tijdens het OALT niet in aanraking komen met hun 'moedertaal' (meestal een van de Berbertalen) maar met Marokkaans-Arabisch of het Standaardarabisch. Die taal is hen minstens even vreemd als het Nederlands. Het is de vraag in welke taal OALT-docenten, die meestal geen van deze Berbertalen beheersen, de kinderen taalondersteuning zouden moeten geven.<sup>3</sup>

Helemaal wordt het lastig zinvol inhoud aan taalondersteuning te geven, als de OALT-docent die geacht wordt het euvel van gebrekkig Nederlands bij de leerlingen te verhelpen, zelf in zijn functioneren wordt gehinderd door zijn eigen gebrekkige Nederlands.

De betrokkenen zijn het evenmin met elkaar eens of daarbij een groepsgerichte aanpak of een individuele benadering gewenst is. Er zijn allochtone leerlingen die puur vanwege hun groepskenmerk 'taalondersteuning' krijgen, terwijl zij dat niet

nodig hebben, zo bleek uit de focusgroepen. Verder is het soms lastig vast te stellen wat de ‘eerste’ en wat de ‘tweede’ taal van een leerling is. Veel leerlingen van de grote taalgroepen die naar de basisschool gaan zouden volgens sommigen in beide talen al niet meer goed aanspreekbaar zijn.

In de praktijk wordt er zeer uiteenlopend inhoud gegeven aan ‘taalondersteuning’. Sommigen zijn van mening dat het actief stimuleren en verder ontwikkelen van de eigen taal deel uitmaakt van het OALT-taalondersteuning. Een aantal deelnemers aan de focusgroepen vindt dit een goede manier om de tweede taal te verwerven. Dit kan in de praktijk betekenen dat jonge kinderen van Armeense ouders in het kader van taalondersteuning de eerste beginselen van het Armeense alfabet worden bijgebracht en dat ze in het Armeens leren lezen en schrijven.<sup>4</sup> Volgens de inspectie komt deze vorm voor in groep 1 en 2 bij ongeveer 5% en in groep 3 en 4 bij 14% van de gevallen (Inspectie van het onderwijs 2001: 73). In de praktijk blijken de beide varianten van het OALT kortom nogal eens door elkaar te lopen. Kennelijk zijn de doelstellingen voor verschillende uitleg vatbaar.

De verschillende taalgroepen zijn niet gelijk verspreid over Nederland, zo bleek uit dit onderzoek. Het beeld varieert per gemeente. De variatie is ook weer terug te zien op scholen en in klassen. In de focusgroepen in dit onderzoek gaf een deelnemer het probleem al aan: er kon op zijn school wel taalondersteuning worden geboden aan 45 Turkse leerlingen, maar voor 60 leerlingen van veel verschillende andere nationaliteiten kon er niets georganiseerd worden, omdat elk groepje op zich te klein zou worden. In een homogeen samengestelde school of klas is het uiteraard eenvoudiger om de eigen taal van de leerlingen te benutten bij taalondersteuning dan in heterogeen samengestelde klassen, en ook een buitenschools aanbod OALT-cultuureducatie is in principe eenvoudiger te realiseren voor grote groepen. Bovendien zijn er nog maar voor weinig talen ook goede leermiddelen beschikbaar.<sup>5</sup>

Entzinger stelt in zijn oratie ‘Voorbij de multiculturele samenleving’ dat de instroom van migranten in Nederland de laatste jaren veel meer divers is geworden. Turken, Marokkanen en Surinamers, lange tijd de grootste immigrantengroepen in Nederland, maakten nog maar iets meer dan 10% uit van alle nieuwkomers naar Nederland in 2000 (Entzinger 2002). In de jaren 1965-1970 waren zes landen goed voor driekwart van alle nieuwkomers, nu komt driekwart uit ten minste twintig verschillende landen (Zlotnik 1998, in: Entzinger 2002). Bovendien, zo stelt Entzinger, gaat de diversiteit veel verder dan alleen herkomst. Er is ook sprake van veel meer variatie in scholingsniveau, rechtspositie, verblijfsduur, verblijfsintenties, generatie en culturele oriëntatie.

Verondersteld mag worden dat een meer heterogene immigratie zich in de toekomst verder zal afspiegelen in gemeenten, op scholen en in klassen. Deze toenemende diversiteit naar taalgroepen, maar ook de uiteenlopende wensen, niveaus en (culturele) oriëntaties binnen een taalgroep maken een op homogene leest geschoeid OALT op termijn in ieder geval minder geschikt.

*Moet dit beleid nog wel gecontinueerd worden?*

De beleidsimplementatie van het OALT is problematisch, een voldoende lokaal draagvlak ontbreekt dikwijls, de organisatorische problemen – mede het gevolg van een toenemende heterogeniteit – zijn groot, dit zwalkende beleid heeft inmiddels een lange geschiedenis, en hoewel het op de hele onderwijsbegroting maar om een bescheiden bedrag gaat, is er met dit beleid toch 63 miljoen euro gemoeid. Het antwoord op deze vraag moet ‘nee’ luiden, of in ieder geval: ‘nee, zeker niet in deze vorm’.

Juridisch gezien is het niet noodzakelijk om het huidige beleid te handhaven. De mogelijkheid voor migranten om in Nederland onderwijs in hun eigen taal te krijgen, is eerder een verworvenheid dan een recht<sup>6</sup> en over de wijze waarop dit dient te gebeuren is wettelijk niets vastgelegd. Een wetenschappelijke evidentie om het beleid te handhaven is er evenmin. Het is niet bekend of de doelen van participatie en integratie via eigentaalonderwijs kunnen worden bereikt. Effecten op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen zijn voorsnog niet aantoonbaar. Harde empirische bewijzen dat stimulering van de eigen taal een positief effect heeft op tweedetaalverwerving ontbreken.

Voor gemeenten en vooral voor scholen vormt het OALT een zware belasting. De gesignaleerde knelpunten kunnen niet slechts worden afgedaan als ‘aanvangs-problemen’, maar zijn fundamenteel van aard. OALT dreigt de zoveelste zwakke schakel in de geschiedenis van het eigentaalonderwijsbeleid te worden en bij zoveel onduidelijkheden zijn noch de doelgroepen om wie het gaat, noch de leerkrachten die de lessen moeten geven gebaat. De belangrijkste overwegingen vóór een beleid op het gebied van het eigentaalonderwijs zijn op dit moment de wensen van de doelgroepen en de belangen van de OALT-leerkrachten. Bij de doelgroepen van het OALT-beleid lijkt er wel duidelijk behoefte te zijn aan eigentaalonderwijs, maar het huidige OALT is toch niet de aangewezen manier om aan die behoefte te voldoen. Het ligt meer voor de hand een goed alternatief te zoeken. Twee van zulke alternatieven liggen er al: het voorstel van Extra c.s. voor meertalig basisonderwijs en het voorstel van de Onderwijsraad voor de oprichting van een taalschool. Beide voorstellen worden hier nog eens tegen het licht gehouden.

### *Meertalig basisonderwijs*

Het in het rapport al besproken alternatieve plan voor meertalig basisonderwijs (Extra et al. 2001) oogt sympathiek, maar roept tegelijk twijfel op. In het voorstel bevat het curriculum voor alle leerlingen drie talen:

- Nederlands als verplichte taal voor alle leerlingen in groep een tot en met acht;
- Engels als verplichte taal voor alle leerlingen in groep zeven en acht; en
- een keuzetaal voor groep een tot en met acht uit een gemeentelijke lijst van prioriteitstalen.

Positief aan het voorstel is het toekennen van een heldere en positieve status aan het eigentaalonderwijs: dit wordt in het curriculum ingepast, de vorderingen in de talen worden op de rapporten weergegeven en er is een nationaal werkprogramma voor deze talen wat betreft de ontwikkeling van eindtermen, leerplannen, leermiddelen en toetsen en voor de (bij/na) scholing van docenten (Extra et al. 2001: 122).



Niettemin, alleen als er op een school voldoende leerlingen van een taalgroep zijn, zal het mogelijk zijn daar een docent voor in te zetten die een functioneel aanbod kan creëren. Alle andere leerlingen bij wie het Nederlands niet de eerste taal is, maar die slechts met weinigen op een school zitten, blijven verstoken van eigentaalonderwijs in het basisonderwijs. Het belangrijkste inhoudelijke bezwaar is evenwel dat zo'n programma voor een groot deel van de doelgroepleerlingen veel te zwaar zal zijn.

#### *Een aparte taalschool*

Het advies van de Onderwijsraad (2001) over het OALT is eveneens doordacht, helder, gebaseerd op een juiste analyse van de problematiek van het OALT en duidelijk gericht op het oplossen van een aantal knelpunten die zich nu, maar ook al langer, voordoen in het eigentaalonderwijs. Positief aan het voorstel is dat er een definitieve scheiding plaatsvindt van taalondersteuning (wordt vernieuwd NT2) en cultuureducatie (wordt onderwijs in nieuwe moderne vreemde talen (NMVT)). Hierdoor, plus het advies de lessen in de nieuwe talen op termijn toegankelijk te maken voor alle leerlingen en niet alleen voor kinderen van migranten, is het in principe mogelijk om het OALT volledig uit de sfeer van onderwijsachterstand te halen.

Positief is ook dat er meer kinderen voor eigentaalonderwijs in aanmerking kunnen komen dan nu het geval is. Er wordt meer inzet en initiatief van leerlingen en hun ouders verwacht om de vrijblijvendheid van het OALT-cultuureducatie tegen te gaan. Van ouders wordt wel een eigen bijdrage verwacht en dat is iets waar de deelnemers aan de focusgroepen veel bezwaar tegen maakten.

Toch is ook aan dit voorstel voor een aparte taalschool weer een vage, pretentieuze doelstelling verbonden. Weliswaar wordt gestart vanuit een realistische doelstelling (het voldoen aan de wens van individuen of hele taalgroepen voor eigentaalonderwijs), maar het streven zou er ook op gericht moeten zijn een hogere maatschappelijke doelstelling te verwezenlijken: het bevorderen van maatschappelijke participatie en integratie via taalonderwijs. Dat is te veel van het goede.

Gemeenten worden geadviseerd te kiezen voor een ontwikkelingsmodel. Maar in het voorstel blijft het onduidelijk hoe men van de eerste doelstelling (individuele vraag) tot een uitwerking van de tweede (maatschappelijke) doelstelling komt. Er worden in het groeimodel geen termijnen of een fasering aangeduid, noch worden er criteria genoemd om te beoordelen of de taalschool, de gemeente, de leerlingen zich in de gewenste richting van het groeimodel ontwikkelen. Het is niet ondenkbaar dat veel gemeenten zich niet zullen wagen aan een operationalisering van deze maatschappelijke doelstelling.

Beide voorstellen onderscheiden zich op onderdelen in gunstige zin van het OALT, maar er kleven toch ook weer – deels dezelfde – nadelen aan. De belasting voor scholen is in het voorstel van Extra c.s. niet minder groot en de organisatorische problemen zijn in dit voorstel vergelijkbaar met het OALT. Beide voorstellen worden gehinderd door hoog getoonzette doelstellingen die weinig realiteitswaarde hebben.

*Wat dan wel? Elementen voor een alternatief:*

*Principiële keuze over de verantwoordelijkheid van het eigentaalonderwijs*

Welk alternatief men ook ontwikkelt, er zal eerst een principiële keuze aan vooraf moeten gaan. Is het eigentaalonderwijs een taak van de overheid of ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij ouders/migrantenorganisaties zelf?

In de ene visie is de overheid verantwoordelijk voor het eigentaalonderwijs. Het huidige OALT past in dit kader, hoewel de wet in principe wel mogelijkheden biedt voor subsidiëring van eigentaalonderwijs van zelforganisaties. Uit het onderzoek blijkt dat daar nog maar weinig gebruik van wordt gemaakt. Ook Extra c.s. en de Onderwijsraad gaan in hun voorstel er vanuit dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor het eigentaalonderwijs van migranten.

In de andere visie wordt het eigentaalonderwijs overgelaten aan het particuliere initiatief. Ouders en migrantenorganisaties organiseren – al dan niet met steun uit het land van herkomst – zelf het eigentaalonderwijs voor hun kinderen. De eerste initiatieven die aan het OET(C) voorafgingen passen in deze traditie, maar ook nu zijn er verschillende organisaties die zelf het eigentaalonderwijs organiseren.

Er zal eerst moeten worden vastgesteld bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor dit onderwijs en vervolgens in welke de mate de financiering van dit onderwijs ten laste komt van de overheid en van ouders en migrantenorganisaties.

*Taalondersteuning volledig scheiden van eigentaalonderwijs*

Los van de verantwoordelijkheidsvraag moet taalondersteuning definitief worden gescheiden van cultuureducatie, zoals destijds de commissie Van Kemenade al voorstelde en zoals nu ook de Onderwijsraad adviseert. Taalondersteuning is deel van een didactische doelstelling die thuishoort bij onderwijsachterstandsbestrijding en niet bij cultuureducatie. Er is tot op heden overigens geen duidelijk empirisch bewijs dat anderstalige leerlingen het Nederlands sneller leren met behulp van hun moedertaal. Toch zijn sommige leerkrachten en schooldirecteuren die in dit onderzoek aan het woord kwamen, er zeer positief over. Uiteraard is taalondersteuning ook mogelijk zonder dat daar de moedertaal van een leerling aan te pas komt. Scholen zouden daarom zelf moeten kunnen beslissen of ze bij het leren van het Nederlands gebruik willen maken van de moedertaal van een leerling. In zo'n beslissing moeten de ervaringen die men op dit gebied heeft opgedaan, de samenstelling van de school of klassen naar taalgroepen, de beschikbaarheid van leermiddelen, methoden en leerkrachten en dergelijke, worden meegewogen.

Taalondersteuning is dan niet langer een variant van het eigentaalonderwijs, maar past volledig binnen het NT2-onderwijs en de bestrijding van onderwijsachterstanden.

*Leren van de taal is doel op zich*

Een van de problemen met het OALT-beleid is dat de doelstellingen van het beleid niet of nauwelijks zijn te operationaliseren en dat er dus ook nauwelijks sprake van doelbereiking kan zijn. Het is niet zeker dat eigentaalonderwijs bijdraagt aan maat-

schappelijke participatie of aan de integratie van migranten. Het eigentaalonderwijsbeleid kan daarom maar beter worden ontdaan van zulke ambitieuze en verheven doelen. De intrinsieke waarde zou voorop moeten staan: in het eigentaalonderwijs gaat het om het leren van een taal.

#### *Naamgeving: onderwijs in migrantentalen*

Een betere aanduiding voor het eigentaalonderwijs is: onderwijs in migrantentalen. Wat de 'eigen' taal van een in Nederland geboren kind van migranten is, is immers niet altijd duidelijk vast te stellen. Bovendien hebben veel kinderen onder deze noemer geen les in hun 'eigen' taal gekregen, maar in een voor hen vreemde taal, meestal de officiële taal van het land van herkomst (van hun ouders). De hier voorgestelde naamgeving 'migrantentalen' is eenvoudig en helder: in principe kan hier iedere taal onder worden verstaan van in Nederland – permanent of tijdelijk – verblijvende migranten.

*Optie 1: De overheid is (blijft) verantwoordelijk voor het onderwijs in migrantentalen*  
In dit perspectief blijft het onderwijs in migrantentalen een van de taken van de overheid. In dit perspectief past een lokale voorziening zoals de Onderwijsraad die voorstelt: een taalschool, waarbij alleen het individuele of taalgroepdoel centraal staat en de eveneens door de Raad voorgestelde maatschappelijke doelen van integratie en interculturaliteit buiten beschouwing blijven. Het gaat hier sec om een gesubsidieerde culturele voorziening van taalonderwijs. De docenten die hier les geven zijn in dienst van de gemeente. Het rijk, de gemeente, ouders en taalgroepen financieren de instelling. De gemeente zorgt voor het aanbod, het rijk voor de randvoorwaarden, en het bestuur van de taalschool voor de organisatie, de uitvoering en kwaliteit van het aanbod. De gemeente kan de keuze voor het aanbod eventueel baseren op een taalpeiling of behoeftepeiling onder de lokale bevolking.

#### *Optie 2: Ouders en migrantenorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het onderwijs in migrantentalen*

Dit perspectief houdt in dat het migrantentalenonderwijs niet langer wordt opgevat als een overheidstaak. Net als bij de eerste initiatieven in Nederland op dit terrein (nog voor het OET(C)) zijn ouders en migrantenorganisaties zelf verantwoordelijk voor dit onderwijs. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) constateert dat de opname van het onderwijs in allochtone levende talen in de Nederlandse wetgeving er toe heeft geleid dat de betrokkenheid van ouders bij dit onderwijs grotendeels is verdwenen (Van Bemmelen 2001. In: Onderwijsraad 2001). In een eerder advies van de RMO *Integratie in perspectief* (1998) pleit de Raad meer in het algemeen voor een grotere rol van zelforganisaties van migranten.

Dit voorstel zou tegemoet komen aan deze bezwaren. Les in een van de migrantentalen wordt een van de vele culturele activiteiten voor en van migranten. De verantwoordelijkheid voor dit onderwijs komt – wellicht na een overgangperiode – volledig bij ouders en migrantenorganisaties te liggen. Gemeenten kunnen subsidie verlenen

(per deelnemer) of faciliteiten ter beschikking stellen, zoals een leslocatie.

Versillende deelnemers aan de focusgroepen in dit onderzoek waarschuwen wel voor mogelijk nadelige consequenties. Het is in een dergelijke opzet niet volledig uit te sluiten dat extreme groeperingen zich vanuit religieuze of politieke overwegingen met dit onderwijs zullen gaan bemoeien. Het onderwijs onttrekt zich immers aan het oog van de inspectie van het onderwijs.

Dit risico zal moeten worden afgewogen tegen de voordelen. In de huidige OALT-situatie zijn er te veel partijen betrokken bij dit onderwijs die ook lang niet allemaal even gemotiveerd zijn en elk zo hun eigen opvattingen hebben over doelstellingen en aanpak. Dat wrekt zich in de praktijk. De voordelen van het voorstel zijn duidelijk: de scholen worden ontlast, motivatie is een noodzakelijke voorwaarde, de betrokkenheid van ouders bij dit onderwijs neemt toe en de overheidsbemoeienis is nihil. Het voorstel biedt alle gelegenheid voor een invulling van het onderwijs zoals ouders dat ook echt wensen. In plaats van bijvoorbeeld lessen Standaardarabisch of Marokkaans-Arabisch zoals die nu worden gegeven, zouden er lessen in iedere Berbertaal georganiseerd kunnen worden – een wens die al langer leeft onder Marokkanen. Het voorstel lijkt de beste garantie te bieden voor maatwerk.

#### Ten slotte

De hier in grote lijnen geschetste voorstellen gaan uit van een andere visie op de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in migrantentalen dan nu nog opgeld doet.

Bij taalondersteuning staat de autonomie van scholen voorop: de school kiest of er taalondersteuning wordt gegeven en of daarbij gebruik wordt gemaakt van de eigen taal van een leerling.

Bij het onderwijs in migrantentalen speelt de overheid nog slechts een beperkte rol. In de ene variant is de overheid verantwoordelijk voor het instandhouden van een bescheiden lokale of regionale voorziening voor onderwijs in migrantentalen. In de andere variant is die rol nog veel beperkter: in dat geval is de verantwoordelijkheid voor dit onderwijs voortaan een zaak van ouders en van migrantenorganisaties zelf.

Beide perspectieven betekenen een duidelijke koerswijziging ten opzichte van het OALT.

## Noten

- 1 Zo bericht De Volkskrant op 21-2-2002 naar aanleiding van het verschijnen van de *Atlas van talen in de wereld die gevaar lopen te verdwijnen*, een uitgave van de Unesco (2002).
- 2 Door Van Heffen (1998) wordt dit een diagnostische strategie genoemd.
- 3 OALT-leerkrachten Marokkaans spreken daarom de helft van de tijd Nederlands tijdens de OALT-les; terwijl dit slechts bij een kwart tot een eenderde van de Turkse OALT-leerkrachten het geval is (Inspectie van het onderwijs 2001).
- 4 Het is een voorbeeld uit een gemeente uit het verkennende onderzoek.
- 5 Extra et al. (2001) constateren dat van de elf door hen onderzochte talen er alleen voor Arabisch, Moluks-Maleis, Portugees, Spaans en Turks een bruikbaar leerstofaanbod beschikbaar is (zie ook: Inspectie van het onderwijs 2002: 122).
- 6 Extra en Gorter (2001) constateren dat specifieke documenten over de linguïstische rechten van immigrantengroepen in Europa vooralsnog ontbreken. In de meeste internationale verdragen ter bescherming van talen van minderheden worden immigranten juist expliciet uitgesloten.



## Summary

### *'Local language'*

Since the 1970s the Dutch government has been contributing in different ways to the formation of an educational policy that concentrates on the language and culture of (ethnic) minorities. Since August 1998 this policy, which is decentralised and thus a responsibility of municipal authorities, has been called Minority Language Teaching (or Education in Living Ethnic Languages, and known as OALT in Dutch).

Ever since its inception native language instruction has been a subject of discussion. Its objectives, organisation and implementation have undergone many changes over the years. These changes have simply been prompted by the changed situation of migrants in the Netherlands (from having temporary to permanent residence), changes in the political climate, changed views regarding language acquisition, including the importance of one's mother tongue, and by the perception of the lagging academic achievement of minority students. The most recent change undergone in native language instruction has to do with the OALT Act.

This report gives an account of the way in which policy for (ethnic) minority language teaching (OALT) is developed at the local level. In addition to the state of the OALT process and policy content, this study also gives an idea of the elaboration of this policy in practice and possible impediments that could arise. It was requested by the Ministry of Education, Culture and Science, which will monitor policy implementation of OALT.

This study is comprised of two activities. In the period February-April 2001 a survey was made among municipalities that had received a special-purpose grant for OALT. The response from these municipalities was 65%. This means that data from 141 municipalities with an OALT policy has become known. Many municipalities, however, appear poorly informed about the 'supply' and use of OALT. Therefore, in the period October 2001 through January 2002, these municipalities and those that did not respond were once more approached for (additional) data. Ultimately, core figures about the supply of and participation in OALT of 186 municipalities has become known, which is a response of 85%.

Subsequently, a focus group study was also made in January and February 2002. This additional (second) activity was necessary because the respondents of the survey (policymakers) tend to only look at a part of the issue, and not that which occurs at schools and in classrooms. The focus group study was also a good opportunity to

incorporate the opinions and input of other OALT actors into the study. In two sessions (a written portion and a group discussion) the 34 and 7 participants, respectively, have reflected on the results of the survey, added to these from their own perspective or, for example, put them into perspective based on their own experiences, and expressed their own opinion about OALT.

The main question of this study is:

*What choices have municipalities made concerning content and organisation with respect to OALT policy, what factors play a role in this, and to what extent does the current supply of OALT match local demand?*

The short answer to this is:

In terms of content, municipalities place emphasis on language support. This is a pragmatic choice. Language support occurs during school time and coincides well with the Municipal Education Compensatory Policy (known as GOA in Dutch). OALT teachers who provide language support also have a preference for working within the school day. This leads in some cases to the awkward situation where the former OETC ('Minority Language and Culture Teaching', which preceded OALT) teachers are deployed for language support, while they certainly do not all or in all respects satisfy the required qualifications for language support. OALT cultural education is chosen to a lesser degree, but a large number of minority pupils are still taught their own language. A genuine free choice or a market-oriented supply was not possible because of the following preconditions: municipalities especially want to avoid redundancy payment obligations, there need to be suitable teachers to give the lessons and there are, in numerical terms, preconditions to be able to achieve a 'supply'. The large language groups in particular therefore stand a chance of being the only OALT on offer: after all, they form a large group and there were more OET(C) teachers available to give lessons in their own language or language support than there were for smaller language groups.

Policy implementation is impeded by many (other) practical issues. The result gives a scattered picture: there are both satisfied and unsatisfied parties, municipalities or schools where the supply has been changed and enlarged with new language groups, municipalities or schools where the OET(C) situation is more or less continued, and municipalities or schools where implementation stagnates.

*The total OALT supply*

In total, 172 out of the 186 municipalities investigated now have an actual ongoing OALT supply. OALT cultural education is given in 126 municipalities (that is 68% of the municipalities investigated and 73% of the municipalities with a current supply) and language support is provided in 161 municipalities (that is 86% of the municipalities investigated and 93% of the municipalities with an ongoing supply). In 61% of the



municipalities with OALT both varieties are offered, in 33% of the municipalities only language support is given, and in 6% of the municipalities there is only OALT cultural education.

The municipalities investigated include a total of 61,400 OALT pupils, which is 35% of the total number of minority children in regular primary education. The largest language groups in OALT are Turkish and Moroccan. In total, in the municipalities investigated, OALT is provided to more than 29,000 Turkish children, which is 47% of the total number of OALT students, and to almost 22,000 Moroccan children (36% of the total number of OALT pupils). These are by far the largest language groups in OALT. All other language groups together comprise no more than 17% of the total number of OALT pupils.

The largest language groups (Turkish and Moroccan) during the time of OET(C) are also the largest in OALT, both in terms of the number of pupils that receive OALT lessons and the number of municipalities that offer OALT to these language groups. Both of these large language groups have more children in groups 1 through 4 receiving language support than children in groups 5 through 8 being given lessons in their own language. For both the Turkish and Moroccan language groups 42% of OALT pupils receive cultural education and 58% are given language support. For the other language groups the proportion is very different: 74% of OALT pupils from the other language groups are provided with cultural education and only 26% of these children are given language support.

Are there now, relative to OET(C), more or less children attending OALT than in the past, or have other changes occurred in participation? In spite of the fact that the number of Turkish and Moroccan children in primary education has increased since 1997, there are relatively fewer children participating in OALT than previously did in OET(C), in the municipalities investigated. The participation of Turkish children has decreased by 7% and of Moroccans by 10% compared to before. The supply has, in addition, expanded to 24 'new' language groups; six language groups are now provided with OALT cultural education, and the other 18 new language groups include both OALT cultural education and language support.

Most municipalities experience many difficulties in implementing the policy; only ten municipalities say there are no difficulties. The difficulties have mostly to do with: those who provide OALT (language support or cultural education) — their command of the Dutch language is inadequate; there being little eagerness or support for OALT; and in terms of practical, organisational aspects. Moreover, and perhaps more importantly, many of those involved do not know how to provide content for language support and often also not for (OALT) cultural education.

In practice OALT will suffer from the fact that both its operating philosophy (decentralized is better), as well as policy content (twofold: cultural and educational policy and special needs policy objectives) and policy theory (good command of Dutch promotes integration but good knowledge of one's mother tongue and culture also do that) raise doubts about the realizability of this policy. Putting the vague and possibly also conflicting objectives into practice is almost impossible. Furthermore, those involved are sometimes confronted with very limited possibilities to implement the policy. A significant obstacle is that municipalities through their policy choices have attempted to avoid redundancy payment obligations for OET(C) teachers. The costs for this would after all be paid by the municipalities. As a result, many OET(C) teachers are deployed for new tasks in OALT for which they are also by far not all qualified.

Among the target groups of OALT policy there is, however, a clear need expressed for education in one's own language. According to the problems with OALT that are thoroughly discussed in this book, the question is whether existing OALT is the appropriate way to satisfy this need. The two alternatives mentioned here: multi-lingual primary education (Extra, 2001) and a separate language school (the Advisory Council for Education, 2001), don't seem to be very good alternatives.

#### *In conclusion*

The objective of this study was to provide insight into how municipalities implement OALT policy and which OALT supply they currently put into practice. This has to do with policy implementation-investigation. Such investigation is meant to be able to establish whether the policy will be implemented as intended, and establish whether implementation will possibly be impeded by practical issues. According to Bosker et al. (2000: 6) the outcomes of this sort of investigation provide no answer as to whether the policy works, but do indicate whether it is useful to carry out an evaluation and determine the value of the policy. In fact this study is, regarding municipal OALT policy, somewhat more broadly conceived and yet more evaluative in nature than strict policy implementation-investigation.

The overall conclusion is that it is hardly likely that OALT policy can be successful. The quality of the policy draft, the preconditions and the conditions for implementation therefore seem not to offer any guarantee for success, and the results of this study are in this respect also minimally encouraging.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2001)  
Onderwijs in allochtone levende talen. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.
- Appel en Vermeer (1994)  
R. Appel en A. Vermeer. Tweede-taalverwerving en tweede taal-onderwijs.  
Bussum: Coutinho, 1994.
- Appel (2000)  
R. Appel. Zwarte scholen en de wetenschap. In: Folia (2000) maart.
- Van Bemmelen (2001)  
J. van Bemmelen. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In:  
Onderwijsraad (2001).
- Bennis et al. (2000)  
H. Bennis, G. Extra, P. Muysken en J. Nortier. Het multiculturele voordeel:  
Meertaligheid als uitgangspunt. Taalkundig manifest. <http://www.oalt.nl/-algemeen/documentatie.html>.
- Bosker et al. (2000)  
R.J. Bosker, A.A.M. Houtveen en G.W. Meijnen. Programma voor beleidsgericht  
onderzoek primair onderwijs 2001-2004. Den Haag: NWO, 2000.
- Broeder en Extra (1999)  
P. Broeder en G. Extra. Onderwijs in allochtone levende talen. Beeldvorming en  
actoren bij de totstandkoming en implementatie van overheidsbeleid. Utrecht:  
Algemene onderwijsbond, 1999.
- Commissie-Van Kemenade et al. (1992)  
Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone  
leerlingen. Zoetermeer: Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs, 1992.
- Crul (2000)  
M. Crul. De sleutel tot succes. Over hulp, keuzes en kansen in de schoolloopbanen  
van Turkse en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie. Amsterdam: Het  
Spinhuis, 2000.
- Dagevos (2001)  
J. Dagevos. Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele  
integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag: WRR, 2001.
- Denters(1989)  
S.A.H. Denters. Gemeentelijke politiek. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf,  
J.J.A. Thomassen (red.). Politiek in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom,  
1989.
- Driessen (1994)  
G. Driessen. Naar een meer realistisch benadering van het Onderwijs in eigen  
taal? In: Pedagogische Studiën, 71, pp. 47-59, 1994.
- Driessen (1990)  
G. Driessen. De onderwijspositie van allochtone leerlingen. De rol van sociaal-  
economische en etnisch-culturele factoren met speciale aandacht voor het  
Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur. Nijmegen: ITS, 1990.
- Driessen et al. (1989)  
G. Driessen, K. Bot en P. Jungbluth. Effectiviteit in het onderwijs in de eigen  
taal en cultuur. Prestaties van Marokkaanse, Spaanse en Turkse leerlingen.  
Nijmegen: ITS, 1989.

- Entzinger (2002)  
H. Entzinger. Voorbij de multiculturele samenleving. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 8 maart 2002.
- Emmelot et al. (2001)  
Y. Emmelot, E. van Schooten, Y. Timman, M. Verhallen en S. Verhallen. Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen. Den Haag: WRR, 2001.
- Eurydice Studies (2001)  
Foreign language teaching in schools in Europe. European Commission. Brussels: Eurydice, 2001.
- Everts (1984)  
H. Everts. Probleemverkenning etnische minderheidsgroepen binnen en buiten onderwijsvoorrangsgebieden. Utrecht: Rijksuniversiteit, vakgroep onderwijskunde, 1984.
- Extra (2000)  
G. Extra. Onderwijs in minderheidstalen in vergelijkend perspectief. <http://www.oalt.nl/algemeen/documentatie.html>.
- Extra en Gorter (eds.) (2001)  
G. Extra en D. Gorter (eds.). The other languages of Europe. Multilingual Matters 118. European Cultural Foundation. Clevedon, Buffalo, Toronto, Sydney, 2001.
- Extra et al. (2001)  
G. Extra, T. Mol en J. De Ruiter. De status van allochtone talen thuis en op school. Tilburg: Babylon, 2001.
- Fleurke et al. (1997)  
E. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries. Decentraliseren met beleid. Den Haag: Sdu, 1997.
- FORUM (1996)  
FORUM, Instituut voor multiculturele ontwikkeling. Commentaar op het conceptwetsvoorstel houdende wijziging van WBO en ISOVO in verband met het onderwijs in allochtone levende talen (WJZ 96009930-3/2526). Utrecht: FORUM, 1996.
- Van der Gaag (2000)  
L. van der Gaag. Taal in de hoofdrol? Nog eens: moedertaal en Nederlands in het multiculturele drama. In: Onze Taal (2000) 10 (254-256).
- Van Heffen (1998)  
O. van Heffen. Doet het beleidsontwerp ertoe? Het ontwerpen van gemeentelijk beleid en ontwerp kwaliteit. In: Lokaal bestuur in Nederland. A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.). Alphen aan de Rijn: Samsom, 1998.
- Inspectie van het onderwijs (2001)  
Onderwijsverslag over het jaar 2000. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2001.
- Inspectie van het onderwijs (2002)  
Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2002.
- De Jong (2000)  
M.J. de Jong. Geciteerd in: 'Taal in de hoofdrol' door J.E. Grezel, Onze Taal (2000) 6 (148-150).
- Kabdan et al. (1997)  
R. Kabdan, M. Robijns en E. van Eck. Van OET naar OALT. Amsterdam: SCO-Kohnstamm, 1997 (SCO-rapport 483).
- Karsten et al. (2001)  
S. Karsten, E. Van Eck en M. Robijns. Decentralisatie van het onderwijsbeleid. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS. Amsterdam: SCO-Kohnstamm, 2001.

- Karsten et al. (2002)  
S. Karsten, J. Roeleveld, G. Ledoux, Ch. Felix en D. Elshof. Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving. Amsterdam: SCO-Kohnstamm, 2002.
- Leseman en De Jong (2000)  
Buitenschoolse determinanten van beginnende geletterdheid. In: *Pedagogische Studiën* (2000) 77 (290-306).
- Lucassen en Köbben (1992)  
L. Lucassen en A. Köbben. Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991). Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger B.V., 1992.
- Martens (1999)  
E.P. Martens. Minderheden in beeld. SPVA-98. Rotterdam: Erasmus Universiteit, ISEO, 1999.
- Netelenbos (1995)  
T. Netelenbos. Uitwerkingsnotitie Onderwijs in Allochtone Levende Talen. Zoetermeer: MOCW, 1995.
- NRC (2002)  
NRC Handelsblad, 16 maart 2002.
- Onderwijsraad (2001)  
De onderwijsraad. Advies Samen naar de taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief. Den Haag: Onderwijsraad, 2001.
- Pröpper (1996)  
I.M.A.M. Pröpper. Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model. In: *Beleidswetenschap* (1996) 4 (345-365).
- Pröpper (1997)  
I.M.A.M. Pröpper. Succes- en faalfactoren voor replek: de discussie over beleidsnetwerken. In: *Beleidswetenschap* 11 (1997) 2 (174-178).
- Pröpper (1998)  
I.M.A.M. Pröpper. Interactieve beleidsvoering. In: *Bestuurskunde* (1998) 7 (292-301).
- RMO (1998)  
Integratie in perspectief. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998.
- Sardes (2001)  
Sardes bulletin (2001) juni. Utrecht: Sardes, 2001.
- Van Schoonhoven (2000)  
R. van Schoonhoven. De implementatie van decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs: een proces over vele schakels. In: *NTOR* 1 (2000) mei (3-25).
- Spliethoff (2000)  
F. Spliethoff (KPC Groep). Uitwerkingen van OALT als taalondersteuning in de onderbouw. Den Haag: Procesmanagement Primair Onderwijs, 2000.
- De Swaan (2002)  
A. de Swaan. Woorden van de wereld. Het mondiale talenstelsel. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2002.
- Swanborn (1999)  
P.G. Swanborn. Evalueren. Amsterdam: Boom, 1999.
- Tesser et al. (1996)  
P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en A. Merens. Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 133).

- Tesser et al. (1999)  
 P.T.M. Tesser, J.G.F. Merens, C.S. van Praag en J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: SCP/VUGA, 1999 (Cahier 160). Tesser en Iedema (2001)  
 P.T.M. Tesser, en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school. Den Haag: SCP, 2001.
- Teunissen (red.) (1997)  
 F. Teunissen (red.). Taalbeleid concreet. Nederlands als tweede taal en onderwijs in allochtone talen op multi-etnische scholen. 's Hertogenbosch: KPC Groep, 1997.
- TK (1994/1995)  
 Goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor Streektaalen of talen van minderheden (Trb. 1993, 1 & 199). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24092, nr. A.
- TK (1994/1995)  
 Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 23309, nr. 12.
- TK (1995/1996)  
 Onderwijs aan allochtone leerlingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 23447, nrs. 7-8.
- TK (1999/2000)  
 Goedkeuring van het op 1 februari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26389, nrs. 3, 5.
- TK (1999/2000)  
 Wijziging van de WPO, de WEC, de WVO en de Wet privatisering ABP inzake de rechtspositie van personeel in dienst van door de gemeente voor het verzorgen van OALT gesubsidieerde rechtspersonen die niet een school in stand houden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26935, nr. 5.
- TK (2000/2001)  
 Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27412, nr. 2.
- TK (2000/2001)  
 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning aan allochtone leerlingen te geven. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27682, nr. 5.
- Torenvlied (1996)  
 R. Torenvlied. Besluiten in uitvoering: theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten. Amsterdam: Thesis Publishers, 1996.
- Turkenburg (1999)  
 M.C.M. Turkenburg. Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1999 (Cahier 164).
- Turkenburg (2001)  
 M. Turkenburg. Onderwijs in allochtone levende talen, een verkenning in zeven gemeenten. Den Haag: SCP, 2001.
- Uitleg (1998)  
 Onderwijs in allochtone levende talen (OALT). In: Uitleg, gele katern (1998) 11.

- Unesco (2002)  
Atlas van talen in de wereld die gevaar lopen te verdwijnen. Unesco: 2002.
- Visser en Van Antwerpen (2000)  
J. Visser en M. van Antwerpen. OALT in beeld. Een onderzoek naar de inrichting van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen in de praktijk, Den Bosch: KPC-groep, 2000.
- De Volkskrant (2002)  
De Volkskrant, 21 februari 2002.
- De Volkskrant (2002)  
De Volkskrant, 3 april 2002.
- Westerbeek en Wolfgram (2002)  
K. Westerbeek en P. Wolfgram. Sociale competenties en eigentaalles. Rotterdam: CED, 2002. In: NRC-handelsblad, 30 maart 2002.
- Zoontjes (1998)  
P.J.J. Zoontjes. Onderwijs in allochtone levende talen. In: Tijdschrift voor de onderwijspraktijk (1998) januari (16-20).





## Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau

### *Werkprogramma*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

### *SCP-publicaties*

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### *Sociale en Culturele Rapporten*

*Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

*Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000*. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

### *Nederlandse populaire versie van het SCR 1998*

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport*. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

### *Engelse populaire versie van het SCR 1998*

*25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report*. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

### *Nederlandse populaire versie van het SCR 2000*

*Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40).

### *SCP-publicaties 2001*

2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen (2001)*. ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90).

2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001)*. ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30).

2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001)*. ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60).

- 2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35).
- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijds-  
ordening (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001).  
ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20).
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de  
vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3  
(EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8  
(EUR 34,10).
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de levenssituatie (2001).  
ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55).
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20).
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001. ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15.)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school.  
ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50).
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk. ISBN 90-377-0077-2  
(EUR 14,80).
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001. ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95).
- 2001/18 Armoedemonitor 2001 (2001) ISBN 90-377-0069-1 (EUR 20,42)

#### SCP Publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en  
school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)
- 2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002)  
ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)
- 2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002).  
ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)
- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews  
en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen:  
draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6.
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002).  
ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)

#### Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)
- 2001/15 Een model voor strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)

- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001).  
ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001). ISBN 90-377-0080-2  
(EUR 12,90)

#### Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)

#### Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80).
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80).
- 69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80).
- 70 The non-profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80).
- 71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80).
- 72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80).
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80).
- 74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80).
- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60).
- 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001) (EUR 6,80)
- 77 Ruime kavel of compacte stad? (2001) (EUR 6,80)
- 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel  
zorg (EUR 6,80)
- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (EUR 6,80)
- 81 Modellering van de gehandicaptenzorg (EUR 6,80)

#### Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7  
(\$ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van  
*Rapportage ouderen 2001.*)

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,5)

*Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief* (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

*Particulier initiatief en publiek belang* (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)